Konstitutionsutskottets betänkande

1980/81:22

om grundlagsenligheten av lagstiftning om kommunalt skattetak

Motionen

I *motion 1980/81:1904* av Lennart Blom m. fl. (m) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller att en utredning tillsätts med uppgift att skyndsamt klarlägga förenligheten av legala begränsningar i kommunernas beskattningsrätt med gällande grundlag.

Motiveringen finns i motion 1980/81:1903, som hänvisats till finansutskottet. I denna motion hemställs om utredning och förslag till lagstiftning angående kommunalt skattetak/skattestopp samt – i den mån så visar sig erforderligt – även angående grundlagsändringar.

Motionärerna uttalar att det i den allmänna debatten stundom har gjorts gällande att lagstadgade begränsningar i kommunernas beskattningsrätt skulle stå i strid med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen sådan denna bl. a. angivits i stadgandet i 1 kap. 7 § RF: "Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter." Det synes motionärerna angeläget att klarlägga huruvida detta stadgande skall tolkas så att kommuner och landsting har en suverän rätt att, oavsett vad riksdagen kan ha beslutat, helt på egen hand fastställa utdebiteringens storlek. Skulle så vara fallet erfordras enligt motionärerna uppenbarligen en grundlagsändring så att riksdag och regering, som har det övergripande ansvaret för samhällsekonomin, på ett tillfredsställande sätt kan fullgöra detta åliggande. En eventuell grundlagsändring bör beslutas första gången före 1982 års ordinarie riksdagsval.

Grundlagsbestämmelserna

De viktigaste bestämmelserna i RF som avser kommunernas ställning och uppgifter har följande lydelse:

1 kap. Statsskickets grunder

1 § All offentlig makt i Sverige utgår från folket.

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

Den offentliga makten utövas under lagarna.

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.

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

8 kap. Lagar och andra föreskrifter

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

11 kap. Rättskipning och förvaltning

6 § – – –

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

– – –

Förarbeten m. m.

1809 års regeringsform innehöll i sin ursprungliga utformning inga bestämmelser om den lokala självstyrelsen. Först i samband med 1866 års representationsreform blev den förankrad i RF. Detta skedde genom att 57 §, som fastslog att "svenska folkets urgamla rätt att sig beskatta utövas av riksdagen allena", erhöll ett tillägg av följande lydelse:

Huruledes särskilda menigheter må för egna behov sig beskatta bestämmes genom kommunallagarna, vilka av Konungen och riksdagen gemensamt stiftas.

Genom 1866 års riksdagsordning blev den kommunala självstyrelsen, som genom en rad förordningar 1862–1863 blivit etablerad på såväl lokal som regional nivå, i sak erkänd som en av grunderna för det svenska statsskicket. Landstingen och stadsfullmäktige i de landstingsfria städerna blev då valkorporationer till första kammaren. Av förarbetena till 1866 års RO framgår att tillägget till RF 57 § föranleddes av denna nya roll som kommunerna fått. Huvudsyftet med stadgandet i RF var att föra över det grundläggande regelsystemet om kommunerna till den samfällda lagstiftningens område.

I *författningsutredningens förslag* till RF uppmärksammades kommunerna i portalparagrafen om statsskickets grunder. Där uttalades bl. a. att "svenska folkstyrelsen förverkligas genom parlamentariskt statsskick och kommunal självstyrelse". Utredningen ville med detta stadgande enligt motiven "framhålla betydelsen av den kommunala självstyrelsen". I övrigt innehöll förslaget två stadganden av större vikt för kommunerna. I 7 kap. 2 § föreskrevs att "bestämmelser om grunderna för den kommunala organisationen och verksamheten" skulle ges i lag. I 8 kap. 1 § stadgades i nära överensstämmelse med 57 § i då gällande RF, att "skatt för att täcka kommuns medelsbehov" skulle beslutas med stöd av lag.

Vid *remissbehandlingen av författningsutredningens förslag* anfördes skiftande synpunkter på hur den kommunala självstyrelsen borde förankras i RF. Enligt en åsikt borde RF endast innehålla bestämmelser om statsskickets grunder, varför det inte fanns skäl att omnämna kommunerna i grundlagen. Andra hävdade att den kommunala självstyrelsen borde fastläggas mer eftertryckligt än vad författningsutredningen gjort. Utförligare bestämmelser såväl om kommunernas befogenheter som om beskattningsrätten ansågs önskvärda.

I de år 1966 utfärdade *direktiven till grundlagberedningen* uppmärksammades den kommunala självbeskattningsrätten. Departementschefen anförde att frågan om ett grundlagsskydd för denna "icke bör förbigås". I en annan passus framhöll departementschefen det önskvärda i att mer väsentliga och särpräglade drag i den svenska förvaltningens struktur avspeglades i grundlagen. Han pekade på att mycket stora och betydelsefulla förvaltningsuppgifter anförtrotts organ med folklig självstyrelse, framför allt de borgerliga primärkommunerna och landstingen. Detta förhållande borde enligt departementschefens mening stadfästas i grundlag.

Grundlagberedningens förslag innebar i fråga om kommunerna inga nämnvärda sakliga ändringar. Den främsta anledningen härtill var enligt beredningen att de frågor som hade samband med den kommunala självstyrelsen och med fördelningen av uppgifter mellan stat och kommun var föremål för särskilda utredningar. I detta läge hade beredningen utformat sitt förslag så att det var förenligt med rådande förhållanden och om möjligt inte heller hindrade sådana förändringar som kunde tänkas bli en följd av de pågående utredningarna.

Att den kommunala självstyrelsen är en av statsskickets grunder kom i beredningens förslag till uttryck i 1 kap. 5 § där det sades att riket skall vara indelat i kommuner och att medborgarna i dessa skall företrädas av valda ombud som beslutar självständigt under lagarna. Bestämmelsen gällde både landstingskommuner och primärkommuner. I fråga om den kommunala beskattningsrätten hade beredningen under hänvisning till det pågående utredningsarbetet begränsat sig till att i 7 kap. 4 § ta in ett stadgande att varje kommun äger att ta ut skatt från kommunens medlemmar för skötseln av kommunernas uppgifter enligt grunder som bestäms i lag. Enligt beredningen kunde den kommunala förvaltningen betraktas som en form av utövning av offentlig makt, ytterst delegerad av riksdagen. Ett stadgande som återspeglade denna uppfattning fanns i 1 kap. 7 § i beredningens förslag till RF. I övrigt föreslogs beträffande kommunerna att regler om grunderna för ändringar i kommunindelningen (1 kap. 5 §) samt om kommunernas uppgifter och om grunderna för deras organisation och verksamhet (7 kap. 4 §) skulle få ges endast i lag.

Flera *remissinstanser* anförde kritiska synpunkter på att grundlagberedningen tagit pågående utredningar som intäkt för ett uppskov med en fastare grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen. Det hävdades också

från flera håll att kommunerna i beredningens förslag fått en alltför undanskymd och av staten beroende ställning samt att beskattningsrätten borde ha fått ett starkare skydd.

I den *proposition med förslag till ny regeringsform m. m.* som förelades 1973 års riksdag delade departementschefen de kritiska synpunkterna så till vida att han deklarerade att kommunernas roll i den svenska demokratin i vissa avseenden borde kunna framhävas starkare än som skett i beredningens förslag. Främst i tre avseenden borde en författningsmässig reglering övervägas, nämligen vad gällde innebörden i den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten, den kommunala indelningens struktur samt i fråga om formerna för den kommunala verksamheten.

Departementschefen uppehöll sig utförligast vid den första frågan. Han konstaterade att i vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gällde sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Utgick man från detta synsätt, var det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Departementschefen uttalade vidare att det vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen var föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Resultatet av detta utredningsarbete borde inte föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter, i all synnerhet som arbetet rörde frågor där grundlagsreglering f. n. helt saknades eller var knapphändig.

Det anförda hindrade enligt departementschefens mening inte att RF gav tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

Departementschefen anförde vidare följande:

Genom lagstiftningen har som nämnts kommunerna fått betydelsefulla åligganden. Dessa uppgifter ger många gånger stor handlingsfrihet åt kommunerna. Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RF:s inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala intitiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen anser jag att principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för att täcka medelsbehovet skall förankras i grundlag. Jag förordar emellertid att principen kommer till uttryck redan i 1 kap. RF om statsskickets grunder (5 §). De grunder efter vilka kommunalskatt får tagas ut skall naturligtvis bestämmas i lag. En bestämmelse om detta är i departementsförslaget upptagen i 8 kap. 5 § RF.

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

I specialmotiveringen till huvudstadgandet om kommunerna i första kapitlet RF (5 §, numera 7 §) framhöll departementschefen att bestämmelsen i andra stycket om den kommunala beskattningsrätten liksom övriga föreskrifter i kapitlet var ett principstadgande. Den var alltså "inte att läsa så att den kommunala beskattningsrätten måste vara fri ens i den meningen att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Av 8 kap. 5 § i departementsförslaget framgår att principens närmare förverkligande är underkastad lagstiftning."

Vid *riksdagsbehandlingen* preciserades grundlagsskyddet för landstingskommunernas existens. I övrigt godtogs oförändrat propositionens förslag till grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen. I sitt av riksdagen godkända betänkande anslöt sig *konstitutionsutskottet* till departementschefens uppfattning att den kommunala självstyrelsen utgjorde en av grundstenarna för den svenska demokratin. Det var därför enligt utskottet väsentligt att den ställning kommunerna intar i den svenska demokratin klart kom till uttryck i grundlagen. Utskottet ansåg att propositionens förslag i detta avseende väl uppfyllde de krav som borde ställas på grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. I övrigt kommenterades inte de föreslagna bestämmelserna.

Utskottet

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

decentralisera viktiga samhällsuppgifter till kommuner och landstingskommuner. Medborgarna har tillförsäkrats rätten att lokalt besluta om gemensamma angelägenheter.

Den betydelsefulla roll som den kommunala självstyrelsen har i det svenska statsskicket återspeglas i grundlagen. Redan i portalparagrafen till RF – i 1 § i det första kapitlet om statsskickets grunder – fastslås sålunda att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl. a. genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen nämns därvid tillsammans med det representativa och parlamentariska statsskicket.

Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen är i övrigt föga omfattande. Endast de viktigaste principerna har grundlagsfästs. Dessa tar sikte på den kommunala indelningens struktur, formerna för den kommunala verksamheten samt innebörden av den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten. I övrigt har det överlämnats åt riksdagen att genom vanlig lag besluta om de övergripande föreskrifter som behövs. Regeringen har endast begränsade befogenheter att fatta beslut om normer för kommunerna. Avsikten är att kommunerna själva i största möjliga utsträckning skall fatta beslut i de frågor som angår dem och deras invånare.

Den starka ställning som den kommunala självstyrelsen har i vårt samhällsliv var man ense om under förarbetena till RF. Däremot pågick det under den tid då RF förbereddes och antogs ett omfattande utredningsarbete om kommunerna. Detta sammanhängde med att den kommunala självstyrelsen i landet under de senaste årtiondena varit föremål för en djupgående omvandling.

Frågan om hur en grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen skulle genomföras väckte mycken diskussion när författningsutredningens och grundlagberedningens förslag framlades. Den lösning som nåddes i propositionen med förslag till ny RF accepterades emellertid allmänt. Vid riksdagsbehandlingen väcktes endast motioner i några detaljfrågor. Konstitutionsutskottet tillstyrkte propositionens förslag till grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen med endast en detaljjustering. Utskottet uttalade därvid att det var väsentligt att den ställning kommunerna intar i den svenska demokratin klart kommer till uttryck i grundlagen. Enligt utskottet uppfyllde propositionens förslag i detta hänseende väl de krav som bör ställas på grundlagsskydd för den kommunala självstyrelsen. Riksdagen följde utskottet.

Utformningen av det skydd som ges i RF åt den kommunala självstyrelsen har starkt påverkats av att det inte ansetts vara varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. I förarbetena har understrukits att arbets- och betogenhetsfördelningen mellan stat och kommun i stället måste i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Därtill kom att resultatet av det vid tiden för grundlagens tillkomst pågående utredningsar-

betet angående olika för kommunerna betydelsefulla angelägenheter inte ansågs böra föregripas genom mera kategoriska grundlagsföreskrifter.

När det gäller den kommunala självstyrelsen har man mot den angivna bakgrunden i stor utsträckning avstått från att i RF införa detaljerade bestämmelser som ger ett klart avgränsat rättsligt skydd. I stället har huvudvikten lagts på regler som innebär att riksdagen genom vanlig lag normerar den kommunala självstyrelsen.

Det sagda innebär inte att riksdagen fritt kan fatta beslut om normer för den kommunala självstyrelsen. Grundlagens bestämmelser om kommunerna och den kommunala självstyrelsen måste nämligen enligt utskottets mening tillmätas stor betydelse som generella direktiv för lagstiftningens innehåll. I detta hänseende vill utskottet särskilt framhålla att det i förarbetena till RF understryks att det är av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns utrymme för en fri initiativrätt.

Varje lagbeslut som gäller kommunerna skall sålunda fattas inom den av grundlagen uppdragna ramen. Beslutet får därför aldrig innebära att den kommunala självstyrelsen upphävs eller att någon av de grundlagsfästa principerna för självstyrelsen åsidosätts. Vidare skall i övervägandena i varje särskilt fall vägas in den stora vikt som grundlagen tillmäter den kommunala självstyrelsen som en av de grunder för det svenska statsskicket varigenom folkstyrelsen förverkligas. Självstyrelseintresset skall sålunda alltid tillmätas stor betydelse vid den lämplighetsprövning och intresseavvägning som är aktuell i det konkreta lagstiftningsärendet.

På frågan hur långt man kan gå i olika konkreta fall när det gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ger RF endast i extrema fall ett direkt svar. För att kunna avgöra om en viss ifrågasatt inskränkning i den kommunala självstyrelsen är godtagbar med hänsyn till RF:s bestämmelser om kommunerna måste inskränkningen normalt bedömas i ett större sammanhang.

Av vikt är i första hand vilken utformning och innebörd en ifrågasatt inskränkning har. Det måste vara möjligt att bedöma hur kommunernas frihet avses skola begränsas och vad en sådan begränsning kan få för verkningar för kommunernas möjligheter att fungera.

Att mot bakgrund av RF:s regler i ett konkret fall avgöra vad som är en godtagbar inskränkning i den kommunala självstyrelsen och vad som inte är det kan vara komplicerat. I ett lagärende ankommer en sådan bedömning i sista hand på riksdagen.

Mot bakgrund av dessa allmänna överväganden övergår utskottet till att bedöma den i motionen aktualiserade frågan om det med hänsyn till gällande grundlagsbestämmelser är möjligt att i lag införa begränsningar av kommunernas beskattningsrätt.

Den kommunala självbeskattningsrätten är fastlagd i RF. Den är ett

grundläggande inslag i den kommunala självstyrelsen i vårt land. Ett ingrepp i kommunernas hittillsvarande rätt att fritt bestämma utdebiteringens storlek innebär uppenbarligen att den kommunala friheten beskärs hårt i förhållande till nuläget.

En lagreglering av den kommunala beskattningsrätten får givetvis aldrig innebära att denna helt upphävs. Dess existens är ovillkorligt skyddad av grundlagsstadgandet i 1 kap. 7 § RF att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Stadgandet innebär vidare att beskattningsrätten aldrig får göras enbart formell. Skyddet enligt RF måste ges den innebörden att beskattningsrätten alltid skall ha ett reellt innehåll.

Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen förutsätter att den kommunala självbeskattningen utövas inom vissa regelramar som dras upp i skattelagar som riksdagen beslutar. Förarbetena till RF ger vid handen att en lagreglering av beskattningsrätten förutsätts kunna avse också kommunernas rätt att bestämma skatteuttagets storlek. Det sägs sålunda i grundlagspropositionen att den kommunala beskattningsrätten inte måste vara fri ens i den meningen att "varje kommun helt obunden" kan bestämma skatteuttagets storlek. Sett i samband med övriga överväganden i förarbetena får det anses framgå att en lagreglering inte heller får innebära att kommunerna helt berövas friheten att själva fastställa skatteuttagets storlek.

Sammanfattningsvis vill utskottet anföra följande. Grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen innebär ett skydd för denna som understryker den kommunala självbeskattningsrätten. Skyddet har principkaraktär och hindrar inte ovillkorligt en lagreglering av typ "skattetak". Skyddet förutsätter dock att en eventuell lagreglering av sådant slag alltid ger utrymme för en fri sektor för kommunerna och även bibehåller åtminstone en viss frihet för kommunerna när det gäller att fastställa beskattningens storlek. Principerna om den kommunala självstyrelsen som de kommer till uttryck i RF och dess motiv leder enligt utskottets mening till slutsatsen att ingrepp i kommunernas beskattningsrätt bör undvikas.

Grundlagens regler om kommunerna ger enligt utskottets mening ett reellt skydd för den kommunala självstyrelsen utan att statsmakterna därigenom hindras från att fatta de övergripande beslut som i olika lägen kan vara nödvändiga. Utskottet anser inte att någon ändring av grundlagens regler i de berörda hänseendena är påkallad. Med hänvisning till vad utskottet anfört i det föregående anser utskottet att en sådan utredning som föreslås i motionen inte behövs. Utskottet avstyrker därför motion 1904.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1980/81:1904.

Stockholm den 26 mars 1981

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s), Per Unckel (m), Yngve Nyquist (s), Sven-Erik Nordin (c), Wivi-Anne Cederqvist (s), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Daniel Tarschys (fp), Kerstin Nilsson (s), Jan Prytz (m), Lahja Exner (s) och Stig Genitz (c).

Särskilt yttrande

av Per Unckel, Gunnar Biörck i Värmdö och Jan Prytz (alla m):

Utskottet anger i sitt yttrande över motion 1980/81:1904 att grundlagen inte ovillkorligt hindrar en lagreglering av typ kommunalt skattetak. Tvärtom ger förarbetena till RF vid handen att en lagreglering av beskattningrätten förutsätts kunna avse också kommunernas rätt att bestämma skatteuttagets storlek. Det klarläggande motionärerna efterlyst har därmed kommit till stånd, vilket är av stor betydelse för att det rätt skall kunna bedömas vilka ekonomiskt-politiska åtgärder som står till statsmakternas förfogande. Det är självklart att det kommunala självstyrelseintresset vid den avvägning som i varje konkret fall måste ske skall tillmätas stor vikt.

Huruvida ett kommunalt skattetak faktiskt bör införas är en fråga som går utöver vad konstitutionsutskottet har att uttala sig om. Om den uppoffring i fråga om den kommunala självbestämmanderätten som ett skattetak skulle kunna innebära är välmotiverad kan inte avgöras enbart utifrån vad som framgår av förarbetena till RF utan är också bl. a. beroende av det ekonomiska läget i stort. Det är uppenbart att det i ekonomiskt besvärliga tider är mera välmotiverat än eljest att utnyttja den möjlighet till ingrepp i kommunernas frihet som RF öppnar. Hänsynen till det allmännas bästa får i sådana situationer anses ta över det kommunala självständighetsintresset.