

Sammanfattning

I betänkandet behandlas i olika avsnitt motioner om kommunal självstyrelse och om lokal demokrati på skilda nivåer samt andra frågor om hur demokratin förverkligas.

Utskottet avstyrker motioner om en utredning om ett starkare skydd för den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Utskottet erinrar här *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 samhällliga mål och att det varken är lämpligt eller möjligt att dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelse sektor, *dels* om att frågan om förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten utredes år 1996 utan att förslaget lett till lagstiftning. Utskottet anser att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun även fortsättningsvis bör regleras i lag utan ytterligare bindning i grundlagsform.

Utskottet avstyrker med hänvisning till pågående utredningar och beredningsarbete motioner om särskilda regler för kommunala beslut att överlåta egendom och verksamhet. Utskottet avstyrker också en motion om ändring i regeringsformen för att ge kommunerna rätt att besluta om miljöstyrande vägavgifter.

Utskottet avstyrker vidare med hänvisning till pågående utrednings- och beredningsarbete motioner om regionalt folkstyre och om förändringar inom den kommunala demokratin, liksom om möjligheten till insyn och deltagande för olika grupper. Utskottet föreslår dock med anledning av en motion (v) ett tillkännagivande till regeringen att även frågan om att jämställa uppdrag i kommunala företag med andra kommunala uppdrag såvitt avser förhållandena för de förtroendevalda bör utredas.

I betänkandet finns fyra reservationer och två särskilda yttranden. En av reservationerna gäller en utredning om den kommunala självstyrelsen. Bakom den reservationen står m-, kd-, c- och fp-ledamöterna.

Motion väckt under allmänna motionstiden 1998

1998/99:K225 av Maria Larsson och Lars Gustafsson (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett stärkt grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999

1999/2000:K204 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari yrkas

5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ett tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen rörande det kommunala självstyret,

11. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en översyn av förhållandena för regioner i regeringsformen 1:7 och därav beroende lagar.

1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari yrkas

18. att riksdagen hos regeringen begär förslag om ändring av grundlagsregleringen för den kommunala självstyrelsen i enlighet med vad som anförts i motionen,

21. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om landstingens avveckling,

1999/2000:K211 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skall innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas,

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en genomgång av befintlig lagstiftning i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen.

1999/2000:K230 av Barbro Westerholm (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en studie av relationen mellan den politiska och den verkställande makten.

1999/2000:K254 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning för att fastställa en tydlig kommunal kompetens i regeringsformen.

1999/2000:K329 av Monica Green (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om demokrati och valdeltagande i framtiden.

1999/2000:K351 av Inger Strömbom (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om allas likhet inför lagen.

7. att riksdagen begär att regeringen ger tilläggsdirektiv till den sittande utredningen om översyn av regeringsformen med syfte att utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner skall kunna införa miljöstyrande vägavgifter.

1999/2000:A230 av Elver Jonsson m.fl. (fp) vari yrkas

25. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om politisk makt.

Motion väckt med anledning av proposition 1999/2000:102

1999/2000:Fi50 av Per Landgren m.fl. (kd) vari yrkas

3. att riksdagen begär att regeringen tillsätter en statlig utredning med syftet att ta fram en adekvat grundlagsskrivning för regeringsformen om den kommunala kompetensen och dess rättsverkningar.

Motioner väckta under allmänna motionstiden 2000

2000/01:K208 av Lars Hjertén och Olle Lindström (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagen om kommunalförbund i enlighet med vad som anförts i motionen.

2000/01:K224 av Margareta Viklund (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om lagändring för att göra det möjligt för icke politiskt valda ledamöter att ställa frågor direkt till kommun- respektive landstingsfullmäktige.

2000/01:K231 av Yvonne Andersson och Sven Brus (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att landets regioner skall styras av direktvalda regionfullmäktige.

2000/01:K232 av Stefan Attefall (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att i enlighet med vad i motionen anförts möjliggöra en försöksverksamhet med direktvalda stads- och kommunalnämnder.

2000/01:K235 av Åke Carnerö och Magnus Jacobsson (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om ett utvecklingsarbete om hur subsidiaritetsprincipen kan tillämpas i praktisk verksamhet.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om en ändring av indelningslagen.

2000/01:K246 av Cinnika Beiming och Carina Moberg (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om behovet av särskilda insatser inför

valet 2002 i syfte att engagera fler personer med utländsk bakgrund i politik, samhällsdebatt och valdeltagande, med en särskild inriktning på ungdomar.

2000/01:K248 av Inger Lundberg (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om särskild information till den som blir röstberättigad och valbar till uppdrag i det allmänna tjänst.

2000/01:K256 av Kenneth Kvist m.fl. (v) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen så att definitionen av förtroendevalda i 4 kap. 1 § omfattar alla förtroendevalda, även de som är ledamöter och suppleanter i kommunala företag.

2000/01:K258 av Åsa Torstensson (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om en permanentning av Västra Götalandsregionen som ett direktvalt självstyrelseorgan efter 2002,

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om Västra Götalandsregionens ansvarsövertagande av statsbidragets fördelning till de regionala kulturinstitutionerna.

2000/01:K284 av Elver Jonsson m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen begär att regeringen låter utforma ett arbetsprogram som stimulerar till demokratiskt utvecklingsarbete och en bredare folklig politisk representation.

2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen av den lokala självstyrelsen i enlighet med vad som anförs i motionen.

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om landstingen.

2000/01:K313 av Stefan Attefall (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över reglerna kring lokala folkomröstningar i syfte att öka möjligheten att få till stånd sådana.

2000/01:K327 av Ulf Nilsson och Siw Persson (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att permanenta försöksverksamheten med regionalt självstyre i Skåne.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan regionala och statliga organ.

2000/01:K362 av Lennart Kollmats (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i

motionen anför om ungdomars möjligheter att delta i det demokratiska arbetet.

2000/01:KU12

2000/01:K371 av Lennart Klockare och Birgitta Ahlqvist (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om bildandet av kommunförbund eller annan lämplig juridisk person mellan Haparanda och Torneå kommuner.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om instiftande av försöksprojekt i avvaktan på att lagstiftningen träder i kraft.

2000/01:K385 av Jan Backman (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i kommunallagen (1991:900) så att en kommun själv kan avgöra om utflyttad nämndledamot kan kvarstå i uppdraget hela mandatperioden enligt vad som anför i motionen.

2000/01:K388 av Sylvia Lindgren (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om behov av och åtgärder för att på kort och lång sikt öka valdeltagandet och delaktigheten i demokratin.

2000/01:K389 av Tullia von Sydow och Ola Rask (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om att i arbetet med demokratifrågorna särskilt uppmärksamma de äldres inflytande.

2000/01:K391 av Anders Ygeman (s) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut: Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om säkerhetsventil mot avyttrande av gemensam egendom.

2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om en kompetenskatalog för maktfördelningen mellan nationell och lokal nivå.

2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en parlamentarisk kommitté för att belysa förutsättningarna för ökad direktdemokrati genom beslutande kommunala folkomröstningar.

4. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar som möjliggör för medborgare att väcka initiativ i kommunfullmäktige.

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om direktval till kommunalnämnder.

7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om att de direktvalda regionförsöken skall permanentas efter 2003.

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anför om att varje region skall ha ett direktvalt högsta beslutande organ.

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka regionaliseringen.

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att överlåta ansvaret för EU-stödet på regionerna.

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige.

2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i kapitel 4.2.2 i motionen anförs om ungdomsråd.

8. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i relevant lagstiftning i enlighet med vad som anförs i kapitel 5.3 i motionen angående utförsäljning av kommunal verksamhet.

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i kapitel 5.4 i motionen anförs om förbättring av förtroendevaldas arbetsförhållanden.

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i kapitel 5.5 i motionen anförs om demokratibokslut m.m.

11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i kapitel 6.1 i motionen anförs om direktvalda regionfullmäktige.

2000/01:Ju247 av Lars Elinderson m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen vad avser indelning av landsting i enlighet med vad som anförs i motionen.

2000/01:So299 av Chris Heister m.fl. (m) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka individens rättsliga ställning.

2000/01:So358 av Lennart Daléus m.fl. (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ökad demokrati och stärkt medborgarmakt för ökad livskvalitet.

2000/01:N263 av Helena Bargholtz (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge Gotland huvudansvaret för dess regionala utvecklingsplanering.

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Gotlands kommuns rätt att få kalla sig region.

2000/01:N268 av Yvonne Ångström m.fl. (fp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

23. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om stödområdena och EU:s regionalpolitiska stöd.

24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om beslutsfattande i regionerna.

2000/01:N383 av Matz Hammarström m.fl. (mp) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

32. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om direktvalda regionfullmäktige.

34. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunala folkomröstningar.

2000/01:Bo223 av Lennart Daléus (c) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införande av direktvalda stadsdelsnämnder och kommunindelningar.

2000/01:Bo308 av Margareta Viklund (kd) vari föreslås att riksdagen fattar följande beslut:

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att det nuvarande försöket med utökat regionalt självstyre bör permanentas.

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att direktvalda regionfullmäktige bör finnas i alla svenska regioner.

Utskottet

Den kommunala självstyrelsens grundlagsreglering

Gällande ordning m.m.

Regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen begränsar sig till några få bestämmelser. Av portalparagrafen framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas bl.a. genom kommunal självstyrelse. I 7 § i inledningskapitlet anges att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner, där beslutanderätten utövas av valda församlingar. I samma paragraf sägs att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Någon reglering av vilka uppgifter som kommunerna har finns inte i regeringsformen. Däremot anges i 8 kap. 5 § att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen liksom kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden skall bestämmas i lag, dvs. av riksdagen. Utan hinder av 5 § har riksdagen dock enligt 7 § i samma kapitel möjlighet att bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa ämnen. I regeringsformen finns också bestämmelser om att det för den offentliga förvaltningen finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter (1 kap. 8 §) samt att förvaltningsuppgifter kan anförtros åt en kommun (11 kap. 6 §).

Närmare bestämmelser om kommunernas befogenheter finns i kommunallagen (1991:900). I tidigare gällande kommunallag var kommunernas kompetens endast bestämd på det sättet att kommunerna själva skulle vårda sina angelägenheter. Den knapphändiga regleringen medförde att flera grundprinciper avseende kommunernas kompetens kom att utvecklas i rättspraxis. Tre sådana principer är lokaliseringsprincipen, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Gemensamt för principerna är att de i rättspraxis behand-

2000/01:KU12

lats som allmänna målsättningsprinciper. De är tänkta att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen och leda till att kommunerna dimensionerar sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommunmedlemmarna har behov av.

Principerna har getts uttryck i den nu gällande kommunallagen. Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Paragrafen ger uttryck bl.a. åt lokaliseringsprincipen. I rättspraxis har godtagits att undantag från denna princip skett på så sätt att kommuner och landsting får sälja tillfällig överskottskapacitet på marknaden. I kravet på tillfällighet ligger förutsättningen att kommunal verksamhet inte får överdimensioneras permanent i syfte att skapa utrymme att sälja ett överskott av tjänster till andra och således permanent göra sig beroende av intäkter från externa kunder. Undantag finns dock, exempelvis inom skolans område. Det har inom vissa sektorer i lag tillskapats möjligheter för kommuner och landsting att t.ex. sluta avtal om visst samarbete över kommungränserna. I fråga om skolor, hälso- och sjukvård och räddningstjänst förutsätts att sådant samarbete sker.

Enligt 2 kap. 2 § kommunallagen skall kommuner och landsting behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Likställighetsprincipen innebär att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

Självkostnadsprincipen kommer till uttryck i 8 kap. 3 c §, där det föreskrivs att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller.

Kommuner och landsting har som ett led i den kommunala självstyrelsen en egen beskattningsrätt. Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen får kommunerna, dvs. kommuner och landsting, ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Bestämmelsen innebär att kommunerna och landstingen får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar. I övrigt är det riksdagen som reglerar skattebestämmelsernas innehåll.

Bestämmelsen i regeringsformen är ett principstadgande, och enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 231) garanterar det inte att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Enligt uttalanden av konstitutionsutskottet måste emellertid en lagreglering som sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen alltid ge utrymme för en fri sektor för kommunerna och behålla åtminstone en viss frihet för dem när det gäller att bestämma skattens storlek (bet. KU 1980/81:22 och yttr. KU 1981/82:6y). Enligt senare uttalanden av utskottet begränsar bestämmelsen kommunernas rätt att ta ut skatt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag enligt 8 kap. 5 § regeringsformen getts kompetens respektive ålagts att sköta (yttr. 1994/95:KU6y, se vidare nedan).

Om *förslag som läggs fram i ett utredningsbetänkande* har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall enligt kommittéförordningen (1998:1474) konsekvenserna i det avseendet redovisas i betänkandet. Kommittéhandboken (Ds 2000:1) innehåller en checklista och annan vägledning för hur kommittéerna skall beakta konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen av sina förslag.

Motioner

I *motion 2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 3* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av grundlagsregleringen av den lokala självstyrelsen. Motionärerna anser att bestämmelserna i 1 kap. 1 § och 1 kap. 7 § regeringsformen har visat sig vara otillräckliga för att skydda den kommunala självstyrelsen. Trots dessa bestämmelser och trots påpekanden av Lagrådet drivs lagstiftning igenom som enligt motionärerna påtagligt undergrävt kommunernas förutsättningar att själva besluta i kommunala angelägenheter. Som exempel nämns beslut om maxtaxa, statliga straffsanktioner mot kommuner som vill sälja ut kommunala bostadsbolag samt det kommunala skatteutjämningsystemet. Politiska församlingar på lokal nivå utövar enligt motionärerna demokrati i dess bästa form i och med att besluten tas så nära folket som möjligt, och de lokala beslutsfattarna har en närmare relation till sina väljare och kan uppmärksamma deras önskemål.

Även i *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 18* begärs förslag från regeringen om ändring av grundlagsregleringen för den kommunala självstyrelsen. Motionärerna anser att den kommunala självstyrelsen skall regleras i grundlag på ett sätt som garanterar kommunerna möjligheter att sörja för just sina medborgares intressen. Bl.a. skall garanteras att kommunalskatt tas ut på ett sätt som tillgodoser kommunernas egna medborgares intressen i stället för att som i dag kunna gå till finansiering av andra kommuners åtaganden.

Marietta de Pourbaix-Lundin (m) begär i *motion 1999/2000:K211* tillkännagivanden till regeringen dels om att alla kommande regeringsförslag som berör kommunal verksamhet skall innehålla en redovisning av på vilket sätt den kommunala självstyrelsen påverkas (*yrkande 1*), dels om att en genomgång bör göras av befintlig lagstiftning i syfte att vidta sådana ändringar som på berörda områden återupprättar den kommunala självstyrelsen (*yrkande 2*). Motionären anför att riksdag och regering inte kan fortsätta att via lagstiftning detaljstyra både vad kommunerna skall ha för verksamhet och hur den skall utformas och bedrivas, om utgångspunkten är att man även framöver skall ha en kommunnivå med kommunalpolitiker, som har något utrymme att fatta lokalt varierade och förankrade beslut.

I *motion 1999/2000:K254 av Ingvar Svensson m.fl. (kd)* begärs ett tillkännagivande om en utredning för att fastställa en tydlig kommunal kompetens i regeringsformen. Enligt motionärerna pekar regeringsformens portalparagraf ut den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga demokratin, men i praktiken har den fungerat som en del av den statliga förvaltningsorganisationen. Om regeringen och riksdagsmajoriteten finner beslut som

kommuner har fattat misshagliga, kan de intervensera i den kommunala beslutskompetensen och inskränka beslutanderätten i olika avseenden. Samtidigt kräver logiken att om regeringsformen ger den kommunala självstyrelsen en ställning i det svenska samhället så skall den rimligtvis också ha ett substantiellt innehåll, eller som Lagrådet uttalat i ett yttrande under våren 1999: "Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha." Om subsidiaritetsprincipen appliceras på synen på kommunal självstyrelse, kan det konstateras att det behövs en ökad respekt från statsmaktens sida för den kommunala gemenskapens eget kompetensområde. En utredning bör tillsättas med syftet att ta fram en adekvat grundlagsskrivning för regeringsformen om den kommunala kompetensen och dess rättsverkningar.

Även i *motion 1999/2000:Fi50 av Per Landgren m.fl. (kd) yrkande 3* framförs önskemål om en utredning. Regeringen bör enligt motionärerna tillsätta en statlig utredning med syftet att ta fram en adekvat grundlagsskrivning i regeringsformen om den kommunala kompetensen och dess rättsverkningar.

I *motion 1998/99:K225 av Maria Larsson och Lars Gustafsson (kd)* begärs ett tillkännagivande om ett stärkt grundlagsskydd för den kommunala beskattningsrätten. Motionärerna framhåller att den kommunala beskattningsrätten är av helt avgörande betydelse. Mycket tyder på att den kommunala beskattningsrätten har ett alltför dåligt skydd i grundlagen. Skattestopp och skattetak är enligt motionärernas mening inte över huvud taget förenliga med den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten. Skyddet för den kommunala beskattningsrätten måste stärkas. Skattetak, skattestopp och konfiskering av kommunala skattemedel åsidosätter kommunernas beskattningsrätt. Det är också förödande att först dra in stora summor från kommunsektorn till statskassan och sedan föra tillbaka en del i form av extrapengar från regeringen i stället för att låta den kommunala beskattningsrätten verka.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 13* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att den vertikala maktindelningen stärks i Sverige. Motionärerna anser att frågan bör tas upp hur en grundlag kan se ut som utgår från att makt styrs underifrån, med bas i det kommunala självstyret. Den viktigaste uppgiften för Sverige som rättsstat är nu enligt motionärerna att se över hur den vertikala maktindelningen fungerar: mellan stat och kommun, mellan kommun och enskilda samt mellan staten och överstatliga organisationer. Utgångspunkten måste enligt motionärerna vara den ambition som präglat idén om det kommunala självstyret: att makten i huvudsak skall utövas lokalt, nära medborgarna.

I *motion 1999/2000:K204 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 5* begärs ett tillkännagivande till regeringen om tilläggsdirektiv rörande det kommunala självstyret till den utredning som skall utreda vissa frågor om regeringsformen. Motionärerna anför att politiska majoriteter i riksdagen ofta ser sina egna politiska mål som överordnade det som kan ske i kommuner och kringgårdar det kommunala självstyret med fler lagar och ständigt nya bestämmelser. Enligt motionärerna är det en avgörande demokratifråga att makt utövas så nära och av så många av medborgarna som möjligt. I dag sker det motsatta. Genom bestraffningar för kommuner som säljer fastighetsbolag, bibliotekslag och förslag om lika taxa för dagis i hela landet vill man ge sken av

handlingskraft och initiativförmåga, till priset av kraftiga inskränkningar i kommunernas rätt att själva hantera sina angelägenheter. Den nu tillsatta grundlagsutredningen bör enligt motionärerna ges tilläggsdirektiv att utreda hur ett stärkt kommunalt självstyre skulle kunna förverkligas i grundlagen. Utgångspunkten bör vara att det kommunala självstyret inte bör kunna inskränkas annat än genom kommunernas samtycke eller med hänvisning till regeringsformens fri- och rättigheter.

I motion 2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 3 föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en kompetenskatalog för maktfördelningen mellan nationell och lokal nivå. Motionärerna anför att det lokala självstyret under senare år har minskat i omfattning och att det måste ges ett tydligare reglerat lagskydd. Frågan om en särskild kompetenskatalog för maktfördelningen mellan nationell och lokal nivå bör enligt motionärerna bli föremål för en närmare prövning, och prövningen bör omfatta frågan om på vilken nivå – grundlag, lag som beslutas i samma ordning som riksdagsordningen eller vanlig lag – kompetenskatalogen bör regleras.

Bakgrund

Motivuttalanden om kommunal självstyrelse

I förarbetena till 1974 års regeringsform (prop. 1973:90 s. 190 f.) uttalas följande om den kommunala självstyrelsen och den därmed förenade beskattningsrätten.

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt sett gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhällseliga mål. Utgår man från detta synsätt, är det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.

Vid en grundlagsreglering av hithörande frågor måste beaktas att den kommunala självstyrelsen är föremål för överväganden inom olika statliga utredningar. Utredningsuppgiften berör flera för kommunerna betydelsefulla angelägenheter. — — —

Vad jag hittills har framhållit talar visserligen för att man iakttar återhållsamhet när det gäller att i grundlag ange den kommunala självstyrelsen. Det hindrar enligt min mening emellertid inte att RF ger tydligt uttryck för vissa fundamentala drag i fråga om kommunernas ställning i styrelseskicket.

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 statskick också genom kom-

munal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Den kommunala initiativrätten är starkt förbunden med den kommunala beskattningsrätten. En ändamålsenlig avvägning mellan olika kommunala ändamål och åtgärder förutsätter en kombination av politiskt och ekonomiskt ansvar. Liksom beredningen [GLB] 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 statskicketets 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 befogenhet 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.

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

I förarbetena till kommunallagen (prop. 1990/91:117 s. 23) uttalas att bestämmelsen om självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån och att denna princip gäller för all kommunal verksamhet. Vidare framhålls att den kommunala självstyrelsen aldrig kan vara total. Graden av självstyrelse avgörs – heter det – ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.

Senare uttalanden av konstitutionsutskottet m.m.

Konstitutionsutskottet har under 1990-talet vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden i frågor om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten m.m.

1990 behandlade utskottet i ett yttrande till finansutskottet frågan om en begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt i form av ett skattestopp för åren 1991–1993 (yttr. 1989/90:KU9y). Utskottet kunde därvid vid en samlad bedömning från konstitutionell synpunkt godta en tillfällig begränsning av kommunernas rätt att bestämma sina skattesatser.

Riksdagen ställde sig våren 1995 bakom de grundläggande principerna för ett nytt bidrags- och utjämningsystem för kommunerna som regeringen föreslagit när det gällde syfte, inriktning, omfattning och införanderegler (prop. 1994/95:150). Under riksdagsbehandlingen aktualiserades frågan om grundlagsenligheten i den lagtekniska lösning som regeringen förordat. Finansutskottet inhämtade därför yttranden från Lagrådet och konstitutionsutskottet. Lagrådet avstyrkte lagförslaget med hänvisning till vad som i regeringsformen anges om ändamålet med den kommunala beskattningen. Enligt Lagrådet skulle emellertid ett system med avgifter och bidrag inte anses strida mot grundlagens bestämmelser. Konstitutionsutskottet ansåg (yttr. 1994/95:KU6y) att det fanns flera omständigheter som gav utrymme åt en annan tolkning av regeringsformen än den Lagrådet gjort. I detta sammanhang anförde utskottet bl.a. följande:

Bestämmelsen i 1 kap. 7 § bör enligt utskottets mening tolkas på så sätt att den dels ger kommunerna en rätt att ta ut skatt, dels begränsar denna rätt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag enligt 8 kap. 5 § regeringsformen getts kompetens resp. ålagts att sköta. Bestämmelsen när det gäller begreppet ”skötseln av sina uppgifter” kan då ses som riktad i första hand till kommunerna och mindre mot staten. Vad som närmare skall anses ligga inom ramen för kommunernas åligganden enligt regeringsformens principstadsande får närmare bestämmas genom lagstiftning. Utvecklingen av denna konstitutionella praxis har varit tydlig.

Enligt konstitutionsutskottets mening var det samtidigt mycket angeläget att det inte skulle finnas någon tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen. Utskottet pekade i sammanhanget på möjligheten att avdragen och tilläggen enligt lagförslaget omvandlades till avgift respektive statligt utjämningsbidrag.

Mot bakgrund av konstitutionsutskottets analys av grundlagsfrågan ansåg finansutskottet (bet. 1994/95:FiU19) att det i och för sig hade varit möjligt för riksdagen att godkänna det då föreliggande förslaget. Bl.a. för att undvika all tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen borde i första hand emellertid en annan lagstiftningsteknik väljas för att uppnå de eftersträfvade utjämningseffekterna. Regeringen borde därför återkomma till riksdagen med ett nytt förslag. Detta blev också riksdagens beslut.

Efter att ha hört Lagrådet, som inte ville motsätta sig att det nya förslaget lades till grund för lagstiftning, förelade regeringen hösten 1995 riksdagen det nya förslaget (prop. 1995/96:64). Förslaget godkändes av riksdagen (bet. 1995/96:FiU5). Det innebar att en utjämning av skatteinkomster och utjämning för skillnader i strukturella förhållanden görs så att de kommuner och landsting vars skattekraft och mätbara strukturella förhållanden är sämre än genomsnittet får ett utjämningsbidrag från staten. Kommuner och landsting vars skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden är bättre än genomsnittet betalar en utjämningsavgift. Som ett komplement till utjämningsystemet infördes ett generellt statsbidrag till kommuner respektive landsting som betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare. För att undvika drastiska förändringar för enskilda kommuner och landsting i samband med övergången till det nya bidrags- och utjämningsystemet skulle särskilda införanderegler tillämpas under en åttaårig övergångsperiod.

Konstitutionsutskottet har också gjort uttalanden i samband med ett yttrande till finansutskottet (yttr. 1996/97:KU3y) med anledning av propositionen 1995/96:213 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998. Regeringen föreslog i propositionen att, om en kommun eller ett landsting fastställde en högre skattesats för år 1997 eller 1998 än den som gällde för år 1996, det generella statsbidraget till kommunen respektive landstinget skulle minskas med ett belopp motsvarande hälften av den ökning av preliminära kommunalskattemedel respektive landstingsskattemedel som följde av skattehöjningen. Som skäl för förslaget anförde regeringen att det utgiftstak för de offentliga utgifterna som skulle införas 1997 måste ges en annan innebörd för kommuner och landsting än för staten, eftersom staten inte direkt kunde styra de kommunala utgifterna. Målet för utgiftsbegränsning för kommunsektorn borde enligt regeringens uppfattning i stället uppnås genom vissa restriktioner för inkomstutvecklingen, främst vad avser kommunalskattemedel och statsbidrag. Med hjälp av sådana restriktioner i kombination med det lagstadgade krav på ekonomisk balans som regeringen avsåg att föreslå riksdagen torde kommunsektorns utgifter enligt regeringen kunna begränsas till en nivå som var långsiktigt samhällsekonomiskt hållbar.

Utskottet konstaterade att det då aktuella förslaget till lagstiftning hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningsystem som trädde i kraft den 1 januari 1996 som det utgiftstak för de offentliga finanserna som skulle införas 1997. Utskottet delade Lagrådets uppfattning att det aktuella förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt under åren 1991–1993. Lagrådet hade med beaktande av sina tidigare ställningstaganden uttalat att det aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter, och utskottet instämde i denna bedömning.

Utskottet anförde också att det var viktigt att den kommunala självstyrelsen och dess förhållande till grundlagen blev föremål för en grundlig analys. Utskottet konstaterade att detta skedde inom en särskild parlamentarisk kommitté som inom kort skulle komma att avsluta sitt arbete.

Utskottet uttalade sig i fråga om den kommunala självstyrelsen i yttrande 1998/99:KU4y till bostadsutskottet över regeringens proposition 1998/99:122 Kommunala bostadsföretag jämte motioner. Även i detta ärende hade yttrande, på initiativ av bostadsutskottet, inhämtats från Lagrådet (se bet. 1998/99:BoU11). Lagrådet konkluderade att så som bestämmelserna i regeringsformen är utformade syntes det dock ytterst vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Någon bestämd avgränsning mellan statens och kommunernas verksamhet hade inte varit avsedd eller ens ansetts möjlig, utan den måste kunna förändras under skiftande samhällsförhållanden (se prop. 1973:90 s. 190). Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen enligt Lagrådet ha, och Lagrådet beklagade att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Tills vidare fick man enligt Lagrådet utgå från att den kommunala självstyrelsen är en realitet men att det är ovisst hur långt den sträcker sig. Den av regeringen

föreslagna åtgärden, som syftade till att genom vissa sanktionsmedel avhålla kommunerna från att avhända sig sina kommunala bostadsföretag, var enligt Lagrådet utan tvivel ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen, och frågan var om åtgärden gick längre än som kan godtas från konstitutionella utgångspunkter. Med den obestämda avgränsning som regeringsformen ger åt det kommunala självstyret ansåg Lagrådet att denna fråga ytterst var av politisk natur. Sammanfattningsvis ifrågasatte Lagrådet allvarligt om en inskränkning i den kommunala rätten till självstyrelse borde göras på det föreslagna sättet.

Konstitutionsutskottet kunde i sitt yttrande till bostadsutskottet inte finna att lagförslaget stred mot bestämmelserna om kommunal självstyrelse i regeringsformen. Något så omfattande ingrepp i den kommunala verksamheten handlade det inte om att den kommunala självstyrelsen helt urgröptes. Inte heller rubbades de valda kommunala församlingarnas formella rätt att besluta om avyttring av kommunala bostadsföretag eller andra åtgärder som drabbades av sanktionerna. Ingreppet föreslogs i överensstämmelse med grundlagsregeln bli beslutat i form av lag.

Vid prövningen mot principen om kommunal självstyrelse, såsom den formulerats av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagskydd (se nedan), kunde enligt utskottet bedömningen inte bli någon annan än att kommunernas självständiga beslutsfattande inskränktes genom statlig påverkan av utövningen av ägandet av de kommunala bostadsföretagen. Enligt utskottet innebar således lagförslaget att den kommunala självstyrelsen på detta område inskränktes. Även principen om kommunal självstyrelse såsom den beskrivits tillät emellertid enligt utskottet inskränkningar. Utskottet hade därför att ta ställning till om det rörde sig om ett godtagbart ingrepp eller ej. Med tanke på det övergripande ansvar som staten har inom bostadspolitiken ansåg utskottet, på anförda skäl, att det fick anses godtagbart att tillfälligt inskränka det kommunala självbestämmandet på detta område. – De anförda skälen innefattade behovet av att motverka att kommunala bostadsföretag såldes ut eller att pengar fördes över från bostadsföretagen under den tid som en utredning förutsättningslöst skulle hitta nya former för hur icke vinstdrivande företag på bostadsområdet kunde organiseras. Statens intresse att motverka avyttringar var förstärkt av de tillskott av medel till de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen som staten gjort. Den föreslagna lagstiftningen var också tidsbegränsad.

Under *hösten 2000* yttrade sig konstitutionsutskottet i två ärenden som rörde den kommunala självstyrelsen.

Det ena yttrandet (yttr. 2000/01:KU6y) riktades till bostadsutskottet och avsåg regeringens proposition 2000/01:26 Bostadsförsörjningsfrågor m.m. (se även bet. 2000/01:BoU2). Det andra yttrandet (yttr. 2000/01:KU7y) riktades till socialutskottet och avsåg regeringens proposition 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte (se även bet. 2000/01:SoU6 och SoU11).

I ärendet om *bostadsförsörjningsfrågor* – där konstitutionsutskottet yttrade sig över den föreslagna skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling – erinrade Lagrådet om vad som sägs i regeringsformen om kommunal självstyrelse m.m. och att det ansetts varken lämpligt eller möjligt

att dra orubbliga eller preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället, erinrade Lagrådet, i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Genom lagstiftning kan därför kommunerna få viktiga uppgifter och åligganden och deras uppgiftsområden även avgränsas.

Lagrådet anförde att det åläggande för kommunerna att ansvara för bostadsförsörjningen som lagförslaget innebar naturligtvis innebär en uppgift som riksdagen enligt det sagda har full frihet att besluta om. Dit hörde enligt Lagrådet bestämmelsen att en kommun vid behov skall anordna bostadsförmedling eller, tillsammans med en annan kommun, gemensam bostadsförmedling.

Beträffande den föreslagna bestämmelsen att regeringen skulle få förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling anförde Lagrådet att bestämmelsen innebär att regeringen skulle kunna ingripa i kommunfullmäktiges beslutanderätt i en konkret fråga rörande kommunens angelägenheter. Det var alltså inte fråga om att genom föreskrifter i lag ge landets kommuner vissa uppgifter eller åligganden. Lagrådet påpekade att beslut av kommunfullmäktige kan underkastas en viss statlig kontroll med tillämpning av kommunalbesvärsinstitutet, men att detta kan resultera endast i att ett beslut upphävs, medan den statliga kontrollen inte kan ta sig uttryck i förelägganden för kommunen att besluta på ett visst sätt eller vidta andra åtgärder.

Lagrådet kommenterade vidare att det vid föredragningen inför Lagrådet framhållits att det enligt 12 kap. 6 § plan- och bygglagen finns en möjlighet för regeringen att förelägga en kommun att inom viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ett s.k. planföreläggande. Lagrådet framhöll att regeringen i det fallet företräder ett riksintresse eller regionalt intresse som måste hävdas gentemot kommunens och enskilda medborgares intressen. Beträffande den kommunala bostadsförsörjningen skulle staten och kommunen enligt Lagrådet komma att företräda samma allmänna intresse, nämligen bostadsförsörjningen i kommunen, och den meningsskiljaktighet som kan uppstå gällde frågan om det finns behov av en bostadsförmedling eller inte.

Lagrådet framhöll att den kommunala självstyrelsens innersta kärna måste vara att de folkvalda i form av fullmäktige skall kunna dryfta och besluta i frågor rörande den egna kommunen samt att själva principen skulle komma att sättas åsido om regeringen – låt vara såsom i detta fall på ett begränsat område – medgavs rätt att diktera beslutens innehåll. Lagrådet ansåg att regeringen bör använda andra medel i sitt samarbete med kommuner i fråga om bostadsförsörjningen, och Lagrådet avstyrkte avslutningsvis förslaget i denna del.

Konstitutionsutskottet delade i sitt yttrande regeringens bedömning att det är självklart att kommunerna i lag kan åläggas ett ansvar för bostadsförsörjningen inom sina respektive områden. Detta hade inte satts i fråga, inte heller av Lagrådet. I detta ligger att föreskrifter vid behov kan meddelas om att kommunerna skall planera bostadsförsörjningen, att riktlinjer för denna försörjning skall antas av kommunfullmäktige och att kommunerna skall

anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Utskottet delade vidare regeringens bedömning att det mot bakgrund av de skäl som anförts i propositionen inte fanns några hinder mot att införa en möjlighet att, som en yttersta utväg, förelägga en kommun att ta sitt lagenliga ansvar för bostadsförsörjningen genom att anordna bostadsförmedling.

I en motion hade föreslagits att skyldigheten för kommunerna att anordna bostadsförmedling skall vara generell, dvs. gälla alla kommuner, men att det skall ges generösa möjligheter till dispens. Utskottet ansåg att från de synpunkter utskottet hade att beakta några hinder inte förelåg för en generell bestämmelse som ålägger kommunerna skyldighet att anordna bostadsförmedling, kombinerat med möjligheter till dispens från skyldigheten.

I ärendet om *inskränkning av landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus* påpekade Lagrådet i ett yttrande den 20 juni 2000, liksom i ärendet 1998/99 om kommunala bostadsföretag, att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för den kommunala självstyrelsen och att denna måste ha någon innebörd, låt vara att det är oviss hur långt den sträcker sig. Lagrådet anförde vidare att ett synsätt som kan ligga nära till hands när man diskuterar huruvida de föreslagna lagbestämmelserna inkräktar på den kommunala självstyrelsen är att undersöka om syftet med bestämmelserna kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslogs. Tanken skulle vara att, om olika möjligheter finns att nå samma mål, riksdagen skall välja den som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt. Man kunde enligt Lagrådet se det som en sorts proportionalitetsprincip som motsvarar den som kommer till uttryck i 2 kap. 12 § regeringsformen och som avser begränsningar i grundläggande medborgerliga fri- och rättigheter. Lagrådet påpekade att det i lagrådsremissen inte hade diskuterats om målet att bevara grunden för den allmänna hälso- och sjukvården, som skulle vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och given utifrån behov kunde nås på något annat sätt än genom det föreslagna förbudet mot att överlämna driftsansvar för akutsjukhus. Det var enligt Lagrådet svårt att se att inte ett landsting, som träffar avtal om sådant överlämnande, skulle kunna villkora avtalet genom regler som skall tillgodoses att målet nås. – I det förslag som regeringen förelade riksdagen gjordes lagen, till skillnad från i lagrådsremissen, tidsbegränsad.

Konstitutionsutskottet hänvisade i sin bedömning till bestämmelsen i 1 kap. 1 § regeringsformen och till att Lagrådet påpekat att det ytterst synes vara riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. Utskottet hänvisade vidare till de ovan återgivna uttalandena i förarbetena till 1974 års regeringsform och till kommunallagen. Utskottet delade regeringens bedömning att allas rätt till en god hälso- och sjukvård är av sådan väsentlig betydelse för välfärden i landet som helhet att statliga åtgärder i detta fall borde kunna komma i fråga och ansåg att inskränkningen i landstingens självstyre måste anses godtagbar.

Utredningar m.m.

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd redovisade sina överväganden hösten 1996 i betänkandet (SOU 1996:129) Den kommu-

nala självstyrelsen och grundlagen. Kommittén beskriver sammanfattningsvis den kommunala självstyrelsen på följande sätt (s. 12):

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.

Av betänkandet framgår vidare att kommittén ansåg att ingrepp som skattestopp och skattetak och även minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting 1997 och 1998 endast borde få beslutas för högst två år. Tillåtligheten av nya föreskrifter av detta slag borde underställas en ny riksdag. När det gällde skatteutjämningsystemet ansåg kommittén att riksdagens ställningstagande fick anses innebära att solidariteten inom kommunsektorn och behovet av att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar vägde tyngre vid den intresseavvägning som alltid måste göras mot regeringsformens bestämmelser och beskattningsrätten. Detta synsätt borde enligt kommittén komma till klart uttryck i regeringsformen.

Kommitténs förslag har hittills inte föranlett något förslag till riksdagen. Ärendet är dock alltså öppet inom Regeringskansliet.

Här bör även nämnas att *Delegationen för fortsatt utveckling av utjämnings-systemet för kommuner och landsting* avlämnat ett slutbetänkande, (SOU 2000:127) Rättvis kommunal utjämning. Delegationen har haft i uppdrag att svara för en fortsatt uppföljning av utjämningsystemet och utvärdering av träffsäkerheten hos de enskilda delarna i kostnadsutjämnningen samt att utreda alternativa utformningar av inkomstutjämnningen med bibehållen långtgående utjämning men utan negativa marginaleffekter. Översynen har resulterat i förslag om endast små ändringar i utjämningsystemet.

Demokratiutredningen (SB 1997:01, dir. 1997:101 och 1998:100), som presenteras närmare i ett senare avsnitt, diskuterar i sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati! rättsliga och ekonomiska förändringar för den kommunala självstyrelsen samt redogör för debatt på området (bet. s. 139 f.). Utredningen anser att det är dags att inleda en långsiktigt syftande förstärkning av den kommunala självstyrelsen. Utredningen inriktar sig dock i denna fråga främst på medborgarnas förhållande till kommunen. Som ett medel att säkra kommunernas handlingsutrymme nämner utredningen att ge den kommunala självstyrelsen en starkare grundlags- och lagreglering med möjlig-

heter till rättsprövning. En sådan utveckling bör vila på en klarlagd principiell grund för hur uppgiftsfördelningen bör vara mellan stat och kommun.

Fördelen med att göra kommunerna till en mer intressant och relevant arena för politisk påverkan är enligt utredningen att många medborgare därigenom erbjuds mer meningsfulla möjligheter att utöva inflytande över frågor som är viktiga för dem. En vidgad kommunal självstyrelse kan bl.a. åter skapa den lokala nivån som en vital bas för att bedriva nationell och europeisk politik. Genom engagemang och deltagande i det lokala anser utredningen att medborgarna har en chans att både få kunskap om och tillföra erfarenheter till större sammanhang av avvägningar. Dessutom menar utredningen att det bör skapas större möjligheter att direkt ge utrymme för andra demokratiska organisationer att självständigt lösa konflikter och ordna sina gemensamma angelägenheter på ett sätt som gynnar medborgarandan. Utredningen säger sin strävan vara att vidga medborgarnas, inte kommunernas, politiska spelplan.

Demokratiutredningen har tidigare avlämnat en rad skrifter och forskarrapporter, som publicerats i SOU-serien. Betänkandet har remissbehandlats, och en sammanställning av remissyttranden har planerats till början av år 2001.

Demokratidelegationen har inrättats för att genomföra ett utvecklingsarbete för folkstyret. Delegationen redovisas närmare nedan. Dess arbete, som skall pågå fram till utgången av år 2002, skall bl.a. omfatta ett nationellt rådslag om demokrati och delaktighet för att få in synpunkter på analyserna, resonemangen och förslagen i Demokratiutredningens slutbetänkande.

En parlamentarisk kommitté, *PARK*, (In 1997:08, dir. 1997:80) har haft i uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen.

Kommittén har i oktober 2000 avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 2000:85) *Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning*. Kommittén föreslår i huvudsak att försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län fortsätter t.o.m. år 2006 och utökas så att fler län får möjlighet att ingå samt att ansvarsfördelningen mellan självstyrelseorganen och länsstyrelsen i försökslänen görs tydligare genom att ytterligare uppgifter och ansvar överförs till självstyrelseorganen. Kommittén föreslår att de författningar som reglerar försöksverksamheten skall bli föremål för en allmän översyn. Översynen bör syfta till att anpassa reglerna till självstyrelseorganens behov av mer allmänt utformade regler, som utgår från den kommunala självstyrelsens principer och mindre från traditionell statlig reglering. Kommittén föreslår vidare att regeringen skall initiera en samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan såväl central och regional statlig nivå som mellan stat och kommuner/landsting.

Betänkandet redovisas närmare i ett följande avsnitt.

Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03, dir. 1999:98) har i uppdrag bl.a. att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn

och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. Kommitténs uppdrag redovisas dels övergripande i inledningen till avsnittet Demokrati på skilda nivåer, dels i anslutning till särskilda frågor i senare avsnitt av detta betänkande.

Utskottet har den 1 februari 2001 hållit ett *offentligt seminarium* om bl.a. den kommunala självstyrelsen. En utskrift från seminariet kommer att publiceras i skriftserien Utredningar från riksdagen (2000/01:URD3).

Utskottets bedömning

Utskottet vill erinra om det ovan återgivna uttalandet i förarbetena till regeringsformen *att* förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen präglas av en helhetssyn, *att* det sålunda generellt sett gäller att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål *och att* det, om man utgår från detta synsätt, är 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.

Frågan om förtydliganden av eller ändringar i grundlagsbestämmelserna om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten utreddes år 1996 av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Det saknas enligt utskottets uppfattning anledning tro att en ny utredning nu skulle leda till ett resultat som är bättre ägnat att läggas till grund för ändringar i regeringsformen. Utskottet anser att arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun även fortsättningsvis bör regleras i lag utan ytterligare bindning i grundlagsform.

Utskottet avstyrker med det anförda motionerna 1999/2000:K206 (m) yrkande 18, 2000/01:K303 (m) yrkande 3, 1998/99:K225 (kd), 1999/2000:K254 (kd), 1999/2000:Fi50 (kd) yrkande 3, 1999/2000:K204 (c) yrkande 5, 2000/01:K397 (c) yrkande 13 och 2000/01:K396 (fp) yrkande 3.

Utskottet, som erinrar om skyldigheten att i utredningsbetänkanden redovisa framlagda förslags betydelse för den kommunala självstyrelsen, avstyrker också motion 1999/2000:K211 (m) yrkandena 1 och 2.

Särskilda frågor om den kommunala självstyrelsen

Begränsning av rätten att överlåta egendom och verksamhet

Motioner

I två motioner läggs fram förslag i syfte att begränsa kommunernas möjlighet att överlåta egendom och verksamhet.

I *motion 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 8* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar i relevant lagstiftning angående utförsäljning av kommunal verksamhet. Motionärerna

anför att äldreomsorg och sjukvård har mycket stor betydelse för kommunens medborgare och att ett beslut att sälja ut sådan strategisk verksamhet är av den digniteten att det bör krävas två likalydande beslut av kommun- eller landstingsfullmäktige med val emellan eller beslut med kvalificerad majoritet.

I motion 2000/01:K391 av Anders Ygeman (s) begärs ett tillkännagivande till regeringen om en säkerhetsventil mot avyttrande av gemensam egendom. En sådan ventil skulle kunna reglera prismekanismen när gemensam egendom avyttras. Andra modeller som motionären pekar på är ett krav att beslut skall fattas med kvalificerad majoritet eller ett krav på mellanliggande val innan beslutet kan verkställas.

Bakgrund

ALLBO-kommittén (Fi 2000:01, dir. 1999:10 och 2000:102) har i sitt nyligen lämnade delbetänkande (SOU 2000:104) Allmännyttan på 2000-talet – beslutsregler vid försäljning av kommunala bostäder redovisat förslag till en särskild lag med kommunala beslutsregler vid överlåtelse av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag och vid överlåtelse av bostadsfastigheter som ägs av en kommun eller av ett kommunalt bostadsföretag.

Kommittén anser att särskilda beslutsregler bör införas vid försäljningar av kommunala bostäder. Vissa överlåtelser skall beslutas av kommunfullmäktige. Beslutet skall tillstyrkas av en kvalificerad majoritet bestående av två tredjedelar av de avgivna rösterna. – Kommittén har även övervägt två andra alternativ, nämligen att överlåtelse skall godkännas av kommunfullmäktige genom dels två likalydande beslut med mellanliggande val, dels en kombination med antingen tvåtredjedelsmajoritet eller, om det endast uppnås en enkel majoritet i fullmäktige, två likalydande beslut med mellanliggande val. Kommittén förordar kombinationsalternativet i andra hand.

Kommittén skall enligt tilläggsdirektiv i det fortsatta arbetet prioritera vissa arbetsuppgifter, särskilt att

- utarbeta regler som klargör när ett bostadsföretag är att anse som allmännyttigt,
- klarlägga de finansiella förutsättningarna för överlåtelse m.m. av kommunalt bostadsbestånd eller bostadsbestånd till andra allmännyttiga bostadsföretag än kommunala,
- ta ställning till om hyresgäster eller andra bör tillförsäkras rätt till förköp av kommunala bostadsföretag eller bostadsbestånd,
- analysera kommunernas bostadsförsörjningsansvar och klarlägga om kommunerna behöver tillföras ytterligare instrument för att fullgöra detta ansvar, och
- sammanfatta vad kommittén har arbetat med och vad kommittén inte har hunnit att redovisa.

Arbetet skall redovisas i mars 2001.

I uppdraget för *Kommundemokratikommittén* ingår att föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse. Kommittén skall överväga hur avgöranden av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse kan skyddas mot kortsiktigt framhastade

beslut. En viktig utgångspunkt skall vara att det kommunala beslutssystemet skall innefatta garantier för att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ alltid skall ha det avgörande inflytandet över frågor som är av stor vikt för kommunen eller landstinget.

I föregående avsnitt har utskottet berört riksdagens nyligen fattade beslut i frågan om inskränkning av landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus (prop. 2000/01:36, bet. 2000/01:SoU6 och SoU11).

Regeringen har härefter i enlighet med uttalande i propositionen och tillkännagivande av riksdagen tillkallat en *särskild utredare* (dir. 2000:103) med uppdrag att utreda förutsättningarna för att införa särskilda tröghetsregler vid beslut om stora förändringar av ägar- eller driftsformer inom vården samt lämna förslag till sådana regler. Utredaren skall särskilt beakta intresset av att upprätthålla en verksamhet som är tillgänglig för alla efter behov. Utredarens förslag skall syfta till att det demokratiska inflytandet över beslutsprocessen vid överlåtelse av driftsansvaret för den offentligt finansierade vården stärks. Utredaren skall avlämna ett delbetänkande senast den 30 september 2001 och sitt slutbetänkande senast den 31 december 2002. Han skall samråda med Kommundemokratikommittén.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att beredningen av ALLBO-kommitténs förslag samt det fortsatta arbetet inom den kommittén och Kommundemokratikommittén samt utredningen om beslutsprocessen vid försäljning av och överlåtelse av driftsansvar för den offentligt finansierade vården bör avvaktas. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2000/01:K401 (mp) yrkande 8 och 2000/01:K391 (s).

Miljöstyrande avgifter

Motion

I motion 1999/2000:T208 av Gudrun Schyman m.fl. (v) yrkande 7 begärs att regeringen skall ge tilläggsdirektiv till den sittande utredningen om översyn av regeringsformen med syfte att utreda förutsättningarna för att kommuner och regioner skall kunna införa miljöstyrande vägavgifter. Enligt motionärerna är det rimligt att kommunerna helt och hållet skall kunna bestämma om miljöstyrande vägavgifter enligt ungefär samma modell som gäller för parkeringsavgifter. Om kommunerna på egen hand skall kunna ändra avgiftssystemet krävs emellertid enligt motionärerna ett tillägg i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Bakgrund

I januari 1999 avlämnade en särskild utredare *betänkandet (SOU 1998:16) Miljöstyrande vägavgifter i tätort*. Utredningen hade som en av sina främsta uppgifter att analysera de konstitutionella frågor som ett system med miljöstyrande vägavgifter ger upphov till.

Den första konstitutionella frågan är om den miljöstyrande vägavgiften skall definieras som en skatt eller en avgift. Med hänsyn bl.a. till att motprestationen i fråga inte kan anses vara tillräckligt specificerad och individuellt bestämd ansåg utredaren att den miljöstyrande vägavgiften inte kan definieras som en avgift utan måste betraktas som en skatt. Främst med hänsyn till att en kommun inte har rätt att beskatta andra än sina egna medlemmar är det inte möjligt att ha miljöstyrande vägavgifter som kommunala skatter, vilket gör att endast alternativet statliga skatter kvarstår.

Utredaren konstaterade med hänvisning till 8 kap. 3 § regeringsformen att det inte är möjligt för riksdagen att delegera beslutanderätt avseende skatter och att delegation därmed inte är någon framkomlig väg för att ge kommunerna inflytande över de miljöstyrande vägavgifterna. Ett utvidgande av den kommunala beskattningsrätten till att avse andra än kommunmedlemmar skulle kräva en grundlagsändring och ett omfattande utredningsarbete avseende skatterättsliga och därmed sammanhängande konstitutionella frågor, vilket utredaren ansåg ligga utanför uppdraget.

Utredaren konstaterade vidare med hänvisning till 8 kap. 13 och 5 §§ regeringsformen att utrymmet för att med hjälp av verkställighetsföreskrifter ge någon annan än lagstiftaren ett direkt inflytande på lagen om miljöstyrande vägavgifter får anses vara mycket begränsat.

Den möjlighet som utredaren förordade för att ge kommunerna ett avgörande inflytande över systemet var att utforma lagstiftningen på så sätt att den kommun i vilken det var aktuellt att införa miljöstyrande vägavgifter skulle få initiera att lagen fick tillämpas inom kommunen. Kommunen skulle, om vägtrafiken orsakade betydande olägenheter inom kommunen, få anmäla detta till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Därefter skulle samråd få ske med övriga berörda kommuner och myndigheter om huruvida det förelåg förutsättningar att införa en lag om miljöstyrande vägavgifter i den kommun som gjort anmälan. Om det ansågs föreligga sådana förutsättningar skulle lokala bestämmelser utarbetas för kommunen i fråga. Dessa lokala bestämmelser skulle sedan få godkännas av riksdagen och fastställas i lag.

Betänkandet har remissbehandlats. Vid remissbehandlingen har omfattande kritik mot förslaget framförts främst från rättsvårdande myndigheter. Förslaget är enligt uppgift från Regeringskansliet fortfarande under beredning inom ramen för beredningen av den proposition om infrastrukturen som regeringen aviserat. Enligt Regeringskansliets förteckning den 16 januari 2001 över propositioner avsedda att avlämnas under återstoden av riksmötet planeras en proposition om infrastrukturinriktning för omställning till ett hållbart transportsystem till september med riksdagsbehandling före årets utgång.

Frågan om befogenhet för kommunerna att besluta om miljöstyrande vägavgifter behandlades av *trafikutskottet i dess betänkande 1998/99:TU8*, som godkännts av riksdagen. Utskottet konstaterade att de frågeställningar om miljöstyrande vägavgifter som förts fram i motioner – bl.a. ett yrkande av samma innebörd som den som nu är aktuell hos konstitutionsutskottet – behandlades i utredningsbetänkandet Miljöstyrande vägavgifter i tätort.

Utskottets bedömning

Utskottet är inte berett att förorda tilläggsdirektiv till den sittande författningsutredningen i det nu aktuella avseendet. Utskottet avstyrker därför motion 1999/2000:T208 (v) yrkande 7.

Demokrati på skilda nivåer

Gällande ordning

Vissa grundläggande bestämmelser om den kommunala styrelsen har redovisats ovan. I kommunallagen finns därutöver bestämmelser om kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer. I varje kommun och landsting skall det finnas en beslutande församling: kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. Dessa fullmäktige skall tillsätta en kommunstyrelse respektive en landstingsstyrelse samt de nämnder som behövs för kommunens eller landstingets verksamhet.

Kommunalförbund regleras också i kommunallagen (1991:900), främst 3 kap. 20–28 §§. Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Som beslutande församling i ett sådant förbund skall det finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion, som valts av förbundsmedlemmarna. Kommunalförbundet skall ha en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. I den mån det inte finns särskilda bestämmelser för kommunalförbund gäller normalt bestämmelserna för kommuner och landsting i tillämpliga delar.

Kommunerna har numera också möjlighet att inrätta s.k. kommundelsnämnder.

Sedan den 1 juli 1997 pågår i delar av landet försöksverksamhet med den regionala samhällsorganisationen. Verksamheten regleras i lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning. Lagen har tidsbegränsad giltighet och gäller intill utgången av år 2002.

Skåne, Kalmar och Gotlands län och sedan den 1 januari 1999 också Västra Götalands län ingår i försöken. Försöksverksamheten innebär i korthet att det regionala utvecklingsansvaret har överförts från länsstyrelsen till regionala självstyrelseorgan i de nämnda länen. Den omfattar också uppgifter som avser beslut om användningen av vissa regionalpolitiska medel, beslut om långsiktig plan för den regionala transportinfrastrukturen samt – utom för Västra Götalands län – fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner. Självstyrelseorganen ansvarar vidare för arbetet med tillväxtavtalen, en uppgift som åvilar länsstyrelsen i övriga län. I Gotlands, Skåne och Västra Götalands län ansvarar självstyrelseorgan med direktvalda fullmäktigeförsamlingar för försöksverksamheten och i Kalmar län ett regionförbund med ett av länets kommuner och landsting valt fullmäktige. I Skåne län och Västra Götalands län får landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen med

Aktuella utredningar

PARK:s utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning har direkt betydelse för frågorna om den regionala ansvarsfördelningen. Andra aktuella utredningar om utvecklingen av demokratin på skilda nivåer är Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén. Även Demokratidelegationens verksamhet bör nämnas i sammanhanget.

Utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning

En parlamentarisk kommitté, *PARK*, (In 1997:08, dir. 1997:80) har haft till uppgift att dels följa upp och utvärdera den försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun som riksdagen har beslutat om, dels utforma vissa förslag om den framtida regionala organisationen. En utgångspunkt för kommitténs överväganden och förslag har enligt direktiven varit att det bör utvecklas former för en fördjupad demokratisk förankring av det regionala utvecklingsansvaret och att det bör finnas en sammanhållen, effektiv statlig organisation på regional nivå som kan svara för bl.a. tillsyn och rättstillämpning samt följa upp och utvärdera statsmakternas beslut. En annan utgångspunkt har varit att staten måste se till att de mål som anges i den nationella politiken fullföljs i landets alla delar samtidigt som hänsyn tas till de mål för den regionala utvecklingen som regionala självstyrelseorgan har ställt upp.

Kommittén har i oktober 2000 avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 2000:85) Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning.

I betänkandet beskrivs försöksverksamheten i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län. Kommittén redovisar även regionalt samarbete som pågår utanför försöksverksamheten. Enligt betänkandet sker en snabb utveckling mot ökad samverkan också i de län som inte ingår i försöksverksamheten. Samverkan mellan staten, kommunerna och landstingen i frågor som rör sysselsättning och näringslivsutveckling har vuxit fram i samtliga län. Ofta har arbetet formaliserats i utvecklingsråd eller länsstrategiråd. Också andra samverkansformer har utvecklats. Även regional samverkan mellan länen har ökat, men det finns inte några tydliga strävanden mot fastare samarbete mellan län eller bildande av nya geografiska regioner. Regionalt samarbete över nationsgränser har också ökat, vilket framför allt EU-medlemskapet har bidragit till.

Utvecklingen mot ökad decentralisering och internationalisering utgör enligt kommittén tillsammans med fokuseringen på tillväxt och ekonomisk utveckling de främsta orsakerna till att regionernas roll och förutsättningarna för den regionala samhällsorganisationen har förändrats. Medlemskapet i EU har lyft fram den regionala frågan. Politik skapas numera, sägs det i betänkandet, allt oftare i komplexa nätverk, där övernationella, nationella och subnationella nivåer är involverade.

De principer och argument för uppgiftsfördelning och geografisk indelning som kommittén lyfter fram är subsidiaritetsprincipen, renodling, uppgiftsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan samt geografisk indelning.

Subsidiaritetsprincipen är enligt kommittén en given principiell utgångspunkt när uppgiftsfördelningen mellan central, regional och lokal nivå övervägs. Det innebär enligt kommittén i praktiken att det som sköts effektivt lokalt också skall skötas lokalt, och att, om den lokala nivån inte kan fylla sin uppgift, uppgifterna i andra hand förs till den regionala nivån och i sista hand till den centrala nivån. Utgångspunkten är att de av besluten närmast berörda skall ha så stort inflytande över den aktuella uppgiften som möjligt.

Ansvarsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan skall vara så tydlig som möjligt. Kommittén ansluter sig här till den *princip om renodling* av den statliga verksamheten som utgör en viktig komponent i den statliga förvaltningspolitiken. Utvecklingen mot att allt fler beslut växer fram i nätverk, där såväl statliga som kommunala och privata aktörer deltar, är inte helt oproblematiske, eftersom ett grundläggande krav på ett demokratiskt styrelseskick är att det skall vara överskådligt. Ett nätverksorienterat och gränsöverskridande arbetssätt underlättas av en tydligare ansvarsfördelning.

Uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan gäller frågan hur bästa möjliga balans kan uppnås mellan statliga och kommunala intressen. Kommittén gör ett försök att sortera och systematisera de principer och argument som anförs när *uppgiftsfördelningen mellan stat och självstyrelseorgan* diskuteras och anser att följande principer och argument kan urskiljas.

För ett statligt ansvar:

- Behovet av genomslag för nationella mål och garanti för likvärdiga förutsättningar.
- Behov av en enhetlig ledning och nationell överblick.
- Behov av enhetlig tillämpning av regler samt rättssäkerhet.
- Särskilda styrningsbehov, som bäst tillgodoses av en statlig regional eller lokal förvaltning.

För lokal och regional självstyrelse:

- Behov av demokratisk förankring och effektivare resursanvändning.
- Behov av variation och anpassning.

Enligt kommittén har utvecklingen under 1990-talet inneburit att diskussionen nu förs under andra förutsättningar än på 1970- och 1980-talen, då samordnad statlig länsförvaltning sågs som ett viktigt instrument för att främja den regionala utvecklingen. Den regionala debatten handlar i dag om att överföra just det samordningsansvar som då var ett huvudargument för en samordnad statlig länsförvaltning till regionala självstyrelseorgan. Förutsättningarna för en fortsatt utveckling av den samordnade länsförvaltningen har därmed förändrats, och länsstyrelsens roll som företrädare för den nationella politiken har enligt kommittén markerats starkare på bekostnad av uppgiften att främja länets utveckling.

I fråga om den *geografiska indelningen* konstaterar kommittén att tendensen mot större regioner inom den statliga förvaltningen håller i sig. Större regionbildningar grundas på en strävan att regionerna skall bli mer funktionella eller mer kostnadseffektiva. Regiongränserna spelar dock i dag en mindre roll tack vare ny teknik och nya informations- och kommunikations-

möjligheter. Kommittén anser att det inte är realistiskt att återgå till länet som indelningsgrund för de statliga regionala myndigheterna i stort. Ett sätt att lösa samordningsproblemen kan enligt kommittén vara en mer funktionell organisering av länsstyrelserna. Länsstyrelsen behöver inte se likadan ut i hela landet utan bör kunna variera i olika regioner. Länsstyrelsens och de regionala självstyrelseorganens gränser behöver inte heller sammanfalla.

Kommittén har haft ambitionen att göra en *allsidig utvärdering* av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning men har funnit att den korta tiden för utvärderingen utgjort en tydlig begränsning. Kommitténs förslag avseende den regionala samhällsorganisationen i försökslänen kan i huvudsak delas upp i två delar: dels fortsatt och utvidgad försöksverksamhet, dels en tydligare ansvarsfördelning mellan stat och självstyrelseorgan i försökslänen.

Kommittén redovisar att huvudintrycket av försöksverksamheten är positivt. Vid en jämförelse mellan de två demokratimodellerna – direkt respektive indirekt valda fullmäktigeförsamlingar – delar kommittén bedömningen att det knappast går att slå fast att den ena modellen är mer demokratisk än den andra utan demokrativärdet i respektive modell bestäms av de normer bedömarens själv utgår ifrån. Kommittén har iakttagit att självstyrelseorganen i samtliga försökslän har lyckats skapa konstruktiva och positiva relationer med kommunerna i respektive region samt att också samarbetsklimatet mellan kommunerna i respektive försökslän har förbättrats. Kommittén konstaterar att det finns för- och nackdelar med regionala partnerskap. Framför allt upplevs beslutsfattandet som otydligt, och klarare regler för partnerskapets ställning efterlyses. Arbetet i partnerskap är inte unikt för försökslänen utan samtliga län deltar i exempelvis tillväxtavtalsarbetet. Kommittén konstaterar slutligen att försöket med vidgad samordnad länsförvaltning i Gotlands län mest uppfattats som en intern organisationsfråga.

Kommitténs förslag innebär bl.a. följande.

Försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i Gotlands, Kalmar, Skåne och Västra Götalands län skall förlängas till att omfatta även perioden 2003–2006. Under samma period skall försöksverksamheten kunna utvidgas till att omfatta ytterligare län.

Självstyrelseorganen i Skåne, Västra Götalands och Gotlands län skall få betecknas region i stället för landsting respektive kommun. Gotlands kommun skall få rätt att använda beteckningen regionfullmäktige i stället för kommunfullmäktige, och detta bör gälla även för tillkommande försökslän med direktvalda fullmäktige.

De författningar som reglerar försöksverksamheten skall bli föremål för en allmän översyn. Översynen bör syfta till att anpassa reglerna till självstyrelseorganens behov av mer allmänt utformade regler, som utgår från den kommunala självstyrelsens principer och mindre från traditionell statlig reglering.

Ansvarsfördelningen mellan länsstyrelsen och självstyrelseorganen bör förtydligas, och därför skall en särskild instruktion för länsstyrelserna i försökslänen utarbetas. Samtliga uppgifter som avser regionalpolitik och reg-

ional näringspolitik samt planering av regional transportinfrastruktur skall överföras från länsstyrelsen till självstyrelseorganen.

NUTEK:s bindande föreskrifter vad gäller redovisningen av det regionala utvecklingsprogrammet skall ersättas med icke bindande allmänna råd.

Självstyrelseorganen skall ges hela beslutsansvaret för fördelning av statliga medel för regionala utvecklingsprojekt och rätt att, i stället för NUTEK, disponera och därmed själva utbetala de regionalpolitiska medel och andra utvecklingsmedel som de beviljar.

Planeringssystemet för transportinfrastrukturen skall reformeras med utgångspunkterna *dels* en bättre koordinering mellan planeringen av den regionala transportinfrastrukturen och arbetet med de regionala tillväxtavtalen, *dels* en bättre följsamhet mellan planeringsramar och de statliga medel som i realiteten ställs till förfogande, *dels* också bättre möjligheter till en demokratisk förankring av planeringsarbetet.

Självstyrelseorganen skall ges befogenhet att själva avgöra till vilka regionala kulturinstitutioner som statsbidraget fördelas. En överenskommelse (avtal/kontrakt) om den övergripande inriktningen på bidragsanvändningen skall träffas mellan staten och självstyrelseorganen.

Regeringen skall initiera en samlad översyn av uppgiftsfördelningen mellan såväl central och regional statlig nivå som mellan stat och kommuner/landsting.

Demokratiutredningen

Demokratiutredningen (SB 1997:01, dir. 1997:101 och 1998:100), som varit en parlamentarisk kommitté, har haft i uppdrag att belysa de nya förutsättningar, problem och möjligheter som det svenska folkstyret möter inför 2000-talet. Kommitténs arbete skulle koncentreras till internationaliseringen av ekonomin, ekonomi och demokrati i samspel, Sverige i EU, nya informations- och kommunikationsmönster, informationstekniken, det nya medielandskapet och förändringarna i den offentliga sektorn och utveckling inom folkrörelserna. Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att utreda orsakerna till det sjunkande valdeltagandet och att föreslå åtgärder för att öka medborgarnas delaktighet och engagemang i det demokratiska systemet. Utgångspunkten för kommitténs arbete borde vara varje medborgares rätt till full delaktighet i samhället. Kommittén skulle summera och värdera de senaste årens demokratiutredningar och demokratiforskning och bedöma om ytterligare undersökningar och forskning borde initieras. Kommittén skulle utöver analyser och beskrivningar lämna konkreta förslag inom de områden där den ansåg det behövligt.

Utredningen har avlämnat en rad skrifter och forskarrapporter, som publicerats i SOU-serien. Utredningen avlämnade i februari 2000 sitt slutbetänkande (SOU 2000:1) En uthållig demokrati!.

Utredningen behandlar i slutbetänkandet i en resonerande form frågor om att stärka den demokratiska medvetenheten, att utveckla deltagandet i den politiska processen, att stärka självstyrelsen, att öka den institutionella ansvarigheten och att utvärdera folkstyrelsen.

Utredningen förordar en deltagardemokrati med förstärkta inslag av den deliberativa demokratiteorin. Det innebär att varje medborgare måste ges större möjligheter till deltagande, inflytande och delaktighet. Jämställdhetsarbetet måste enligt utredningen fortsätta med oförminskad kraft. De etablerade organen måste bejaka det engagemang som ungdomar visar och skapa möjligheter till dialog. Personer med utländsk bakgrund, i synnerhet de med utomeuropeisk bakgrund, och arbetslösa, i synnerhet långtidsarbetslösa, är enligt utredningen 1990-talets stora förlorare avseende politisk mobilisering. Extraordinära ansträngningar måste därför till för att öka den etniska integrationen, och utredningen pekar på arbetsmarknadens viktiga roll i denna strävan. De funktionshindrades rätt att höras och ses som likvärdiga medborgare med samma demokratiska rättigheter som andra framhålls också.

Skolans roll, liksom betydelsen av offentliga rum för samtal, betonas.

Utredningen framhåller informationsteknikens roll. IT kan enligt utredningen användas för att stärka civilsamhället och för att främja deltagardemokratin. Tekniken har en potential när det gäller att vidga medborgarnas möjligheter att delta i och påverka problemformuleringarna och diskussionerna före beslut i folkvalda församlingar. En statlig och kommunal politik bör i första hand inrikta sig på att utveckla tekniker och metoder för en sådan deltagardemokrati med IT-stöd. Enligt utredningen bör det prövas om och i vilken utsträckning den nya informationstekniken kan stimulera ett politiskt intresse och deltagande.

Utredningen anser att blankröster vid val bör redovisas, att lobbare inte bör registreras och att det offentliga måste bejaka och främja den pluralism av fria och från staten oberoende medborgarsammanslutningar som finns i samhället.

Utredningen efterfrågar ett större utrymme för en lokal självstyrelse, som går bortom den kommunala och som kan återknyta kontakten med en lokal medborgarskapstradition. Eftersom den representativa demokratins värden är omistliga, är det enligt utredningen särskilt viktigt att framhäva betydelsen av ett rikt och levande socialt kapital men också att skapa kompletterande möjligheter att utöva direkt demokrati. Förhållandet mellan direkt och indirekt demokrati är motsägelsefullt och komplicerat. För att stärka den representativa demokratin måste partierna utveckla både idéer och arbetsformer som svarar mot medborgarnas behov och krav. Frågan om öppenhet och insyn i partiernas och kandidaternas finansiering är enligt utredningen av största vikt för att skapa förtroende för politiker och för politiken i stort, och utredningen föreslår att deras finansiering redovisas offentligt. Arbetet med att granska förutsättningarna för en sådan redovisning bör inledas snarast.

Den kommunala självstyrelsen bör enligt utredningen, som redovisats ovan, ges en starkare grundlags- och lagreglering med möjligheter till rättsprövning för att säkra kommunernas handlingsutrymme. En vidgad kommunal självstyrelse kan enligt utredningen bl.a. återskapa den lokala nivån som en vital bas för att bedriva nationell och europeisk politik. Genom engagemang och deltagande i det lokala har medborgarna en chans att både få kunskap och tillföra erfarenheter till större sammanhang av avvägningar. Dessutom bör det skapas större möjligheter att direkt ge utrymme för andra demokratiska organisationer att självständigt lösa konflikter och ordna sina ge-

mensamma angelägenheter på ett sätt som gynnar medborgarandan. Utredningens strävan är att vidga medborgarnas, inte kommunernas, politiska spelplan.

Medborgarnas möjlighet att få till stånd lokala folkomröstningar måste enligt utredningen stärkas genom att göra det svårare för fullmäktige att vägra ordna folkomröstningar.

Utredningen nämner skilda valdagar och kommunala extraval som moment i en starkt självstyrelse. Det starkaste argumentet för skilda valdagar har enligt utredningen att göra med att valrörelser har en mobiliserande effekt på väljarna, och inte minst på partiorganisationerna. Med skilda valdagar skulle ansvarsfunktionen i de allmänna valen ytterligare betonas.

Försöken med kommundelsnämnder har enligt utredningen mest av allt lyckats skapa en större närhet mellan förtroendevalda och verksamhetsansvariga, medan framgången när det gäller medborgarinflytande inte är lika påtaglig. I första hand bör enligt utredningen den svåra målkonflikten mellan ekonomisk bärkraft och effektivitet å ena sidan och medborgarinflytande å den andra lösas genom att dela kommuner. Samtidigt måste känslan för solidariteten fördjupas, så att exempelvis storstädernas starka socioekonomiska segregering inte får orättfärdiga genomslag i fråga om resursfördelning. Om kommundelning av olika skäl inte bedöms rimlig, bör kommunerna få införa direktval till kommundelsnämnder för att öka genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som skall företräda dem.

Utredningen anser det viktigt att försöka öka antalet förtroendeuppdrag och att sprida dem. Fler personer bör också få träna sig i demokratiskt beslutsfattande och ansvarstagande i brukarorgan. Befintliga institutioner för deltagande i politiska processer bör tas till vara.

Utredningen understryker behovet av att utveckla nya slags gemensamma organ inom områden där det politiska utanförskapet breder ut sig. Erfarenheter bör dokumenteras och spridas av de initiativ som tas runt om i landet av kommuner, ideella organisationer, företag och andra för att ersätta marginalisering med delaktighet. Resurscentrum för lokal mobilisering bör stödjas på nationell nivå.

Vikten av Sveriges ansträngningar för att på alla nivåer utveckla demokrati och mänskliga rättigheter inom ramen för utvecklingssamarbetet betonas av utredningen. Förslagen till åtgärder för en förbättrad demokratisk styrning på global nivå bör ha stor tyngd i den svenska FN-politiken.

För att öka den institutionella ansvarigheten anser utredningen att myndigheternas självständighet bör stärkas. Myndigheter har uppgifter som regeringen definierar, och de skall inte ägna sig åt lobbning och opinionsbildning i eget intresse. En demokratisk professionalism bör utvecklas. En oberoende och avgiftsfri statistik bör finnas för att ge de offentliga aktörerna underlag för analys, debatt och beslut. Utredningsarbetet bör ges rimliga arbetsförutsättningar med tillräcklig tid för att skaffa fram, analysera och sammanväga professionella rapporter till bärkraftiga politiska beslutsunderlag.

Utredningen anser att ytterligare ansträngningar måste göras för att bringa ökad klarhet i ansvarsfördelningen mellan statliga organ och mellan dessa och kommunerna. Regelverken måste vara tydligare, spelreglerna klarare och

styrningen konsekvent. Mellan staten och kommunerna måste det råda balans mellan ansvar och ekonomiska förutsättningar. I stigande utsträckning är enligt utredningen så gott som alla delar av statsförvaltningen indragna i flernivåstyrningens komplexa och svåröverskådliga förhandlingsprocesser. Det har radikalt förändrat myndigheternas arbetsformer, och det skapar ett demokratiskt dilemma. Utredningen ser ingen bortre gräns för myndigheternas ansträngningar att ge medborgarna en ökad öppenhet och insyn. Att offentliggöra alla viktiga dokument via Internet är ett steg i rätt riktning.

Den enskildes möjligheter att få rättelse bör förstärkas. Internt bör de offentliga myndigheterna säkra sin kvalitet genom att bl.a. finna vägar att mer effektivt hantera klagomål. Utredningen välkomnar den juridiska, utomparlamentariska kontroll av politiken som bl.a. medlemskapet i EU ger. Den juridiska kvalitetssäkringen bör stärkas. Staten har skäl att utveckla säkrare system för extern tillsyn och domstolskontroll till skydd för medborgarnas rättigheter och integritet. Ett sätt att göra det vore enligt utredningen att slopa det s.k. uppenbarhetsrekvisitet. Utredningen anser att meddelarskydd bör införas i all offentligfinansierad verksamhet.

I fråga om den regionala demokratin anser utredningen det vara en utmaning för de politiska partierna att utveckla relevanta och intressanta system som kan ge medborgarna meningsfulla processer för att lösa centrala gemensamma problem i regionerna. På sikt måste spelregler för partnerskap och nätverk utvecklas. I de försök som nu pågår bör man inte försitta möjligheterna att sprida makten, att involvera nya och andra medborgargrupper. De nya partnerskapen, som är försök att inlemma ledare från olika samhällssektorer, får inte negligera medborgarnas legitima krav på genomskinlighet, offentliga rum och ansvarsutkrävande. Det är viktigt att de offentliga mandatens olika källor klargörs. Regionutvecklingen får inte leda till att den kommunala självstyrelsen gröps ur.

Enligt utredningen bör direktval ordnas till regionala organ och medborgarna beredas tillfälle att i folkomröstning ta ställning till förslag om nya länsgränser.

Utredningen anger också riktlinjer för demokratisering av EU-samarbetet. Enligt riktlinjerna skall offensivt tas till vara globaliseringen och EU-medlemskapets demokratiska möjligheter men dess demokratiska risker i största möjliga utsträckning pareras. Ett initiativ bör tas till att lägga fast en folkligt förankrad svensk uppfattning om efter vilka linjer som EU långsiktigt bör utvecklas med utgångspunkt i demokratifrågan. En särskild parlamentarisk utredning bör få i uppgift att utreda frågan. Arbetet bör bedrivas med maximal öppenhet och syfta till att engagera breda samhällsgrupper i en diskussion om EU:s framtida organisation.

Utredningen betonar slutligen värdet av kunskap om hur folkstyrelsen fungerar. Genom forskning, utvärdering och revision kan underlag fås för reflektion och gemensamt lärande.

Demokratiutredningens slutbetänkande har skickats ut på remiss till ett stort antal myndigheter, kommuner, landsting och organisationer samt till 501 slumpmässigt utvalda medborgare. Remissinstanserna har haft fram till den 31 december 2000 på sig att yttra sig över slutbetänkandet. Remissmanställning skall göras i början av år 2001.

Regeringen har vidare beslutat att inrätta en demokratidelegation (Ju 2000:P). För att på längre sikt utveckla demokratin och skapa förutsättningar för att öka medborgarnas aktiva deltagande i de politiska beslutsprocesserna och i samhällslivet genomförs ett utvecklingsarbete för folkstyret. Arbetet skall pågå fram till utgången av år 2002. Mottot för utvecklingsarbetet är Tid för demokrati.

Demokratidelegationen har inrättats för ändamålet och leds av statsrådet Britta Lejon. Ledamöterna i delegationen har utsetts på personliga meriter utifrån erfarenheter från arbete med demokratiutveckling. De har sin bakgrund i de målgrupper som utvecklingsarbetet är inriktat mot såsom forskare, glesbygd, medier, kvinnor, invandrare, ungdomar/skola, storstad, funktionshindrade etc.

Delegationen är rådgivande och deltar i beredningen av beslut med anknytning till utvecklingsarbetet som senare fattas av regeringen eller av statsrådet. En särskild förordning om projektbidrag för utvecklingsarbete för folkstyrelsen finns.

Under åren 2000–2002 skall delegationen genomföra en rad aktiviteter som knyter an till utvecklingsarbetets huvudaktiviteter. De aktiviteter som delegationen stöder skall ha ambitionen att nå sådana grupper som normalt inte brukar nås av denna typ av aktiviteter. En ambition skall vara att aktiviteterna sker i nära samverkan med andra aktörer.

De aktiviteter som delegationen genomför skall anknyta till utvecklingsarbetets tre huvudaktiviteter: nationellt rådslag om demokrati och delaktighet, stöd till demokratiutveckling och 80-årsjubileet av den allmänna rösträtten. Syftet med rådslandet är att få in synpunkter på analyserna, resonemangen och förslagen i Demokratiutredningens slutbetänkande.

Kommundemokratikommittén

Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03, dir. 1999:98), som har parlamentarisk sammansättning, har till uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratins funktionsätt och former.

I direktiven nämns särskilt följande uppgifter:

1. analysera och föreslå förbättringar i dels de förtroendevaldas arbetsförhållanden, dels formerna för det politiska arbetet och då särskilt åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp,

2. föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund samt funktionshindrade medborgare att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i den kommunala verksamheten, liksom goda möjligheter att delta i den,

3. föreslå åtgärder som kan göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar,

4. föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse,

5. föreslå åtgärder som kan stärka den medborgerliga insynen i kommunalt delägda företag, kommunala entreprenader och andra alternativa drift- och samverkansformer,

6. utvärdera erfarenheterna av kommundelsnämnderna som organisationsform och då särskilt deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet,

7. studera erfarenheterna i de kommuner som i sin verksamhet upprättat s.k. demokratibokslut eller utnyttjat möjligheten att inrätta s.k. medborgarpaneler,

8. studera erfarenheterna i de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och ungdomsparlament och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa kan användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin,

9. utvärdera erfarenheterna av s.k. folkinitiativ till kommunala folkomröstningar enligt kommunallagen (1991:900),

10. göra en översyn av procedurerna för ändringar av den kommunala indelningen samt behovet av och förutsättningarna för att införa en lagreglerad möjlighet att vid indelningsändringar besluta om extraval under en löpande mandatperiod.

Kommittén skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som den finner befogade.

Kommittén beräknas avsluta sitt arbete senast den 31 maj 2001.

I direktiven till kommittén nämns att under senare år ett flertal utredningar, bl.a. Kommunala förnyelsekommittén (Förnyelse i kommuner och landsting, SOU 1996:169) och Demokratiutvecklingskommittén (På medborgarnas villkor, SOU 1996:162) behandlat frågor som rör medborgarnas insyn och deltagande i den kommunala demokratin.

Regionalt styre

Motioner

I motion 2000/01:K303 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 4 föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om landstingen. Enligt motionärerna har staten och primärkommunerna breda ansvarsområden, medan landstingens uppgifter är mer specialiserade. Motionärerna ifrågasätter om det är ändamålsenligt att även i framtiden utnyttja två kommunala nivåer, desto mera som medlemskapet i EU tillfört Sverige ytterligare en beslutsnivå. Landstingen bör enligt motionärerna utvecklas som en del av en större reform av hälso- och sjukvården, och områden som kan kräva samverkan i större regioner kan och bör lösas genom institutionella arrangemang från fall till fall, t.ex. genom samverkan i kommunalförbund.

Också i en motion från förra riksmötet, *motion 1999/2000:K206 av Bo Lundgren m.fl. (m) yrkande 21*, begärdes med i huvudsak samma motivering ett tillkännagivande till regeringen om landstingens avveckling.

I *motion 2000/01:K231 av Yvonne Andersson och Sven Brus (kd)* begärs ett tillkännagivande om att regionerna skall styras av direktvalda regionfullmäktige. Motionärerna anser att en förnyelse i det politiska systemet kan vara en nödvändighet för att kunna möta de nya krav som det framtida samhället ställer och anser att regeringen bör skynda på sina beslut om regionernas styrning.

I *motion 2000/01:Bo308 av Margareta Viklund (kd)* begärs tillkännagivanden dels om att det nuvarande försöket med utökad regional självstyrelse bör permanentas (*yrkande 1*), dels om att direktvalda regionfullmäktige bör finnas i alla svenska regioner (*yrkande 3*).

I *motion 2000/01:K235 av Åke Carnerö och Magnus Jacobsson (kd) yrkande 1* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ett utvecklingsarbete om hur subsidiaritetsprincipen kan tillämpas i praktisk verksamhet. Motionärerna framhåller som en viktig grund för maktfördelningen i samhället att beslut fattas på lägsta möjliga effektiva nivå.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus (c)* begär motionärerna tillkännagivanden om att de direktvalda regionförsöken skall permanentas efter 2003 (*yrkande 7*), om att varje region skall ha ett direktvalt högsta beslutande organ (*yrkande 8*) och om att regionaliseringen skall stärkas (*yrkande 9*). Motionärerna framhåller som sin ideologiska utgångspunkt att en av folket vald församling alltid har ett högre demokratiskt värde än en indirekt vald församling och att därför alla landets regioner bör ha direktvalda regionfullmäktigeförsamlingar som högsta beslutande organ. De anför vidare att det är viktigt att inte blanda ihop regionalisering med geografiska sammanslagningar och att regionerna bör verka aktivt med demokrati- och delaktighetsfrågor. I samma motion *yrkande 10* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen att ansvaret för EU-stödet bör överlåtas på regionerna. Motionärerna anser att ansvaret för att samordna EU-projekt bör föras över till regionerna och att därigenom kontakten stärks mellan det civila samhället, näringslivet och regionens politiska nivå. Regeringen bör enligt motionärerna återkomma till riksdagen med förslag om detta.

I *motion 2000/01:So358 yrkande 1* föreslår *Lennart Daléus m.fl. (c)* ett tillkännagivande om ökad demokrati och stärkt medborgarmakt för ökad livskvalitet. I motionen anförs att en vitalisering av den representativa demokratin kan nås genom att stärka medborgarinflytandet, öppna möjligheter för fler förtroendevalda genom en tydlig decentralisering och ett stärkt kommunalt självstyre.

I en motion från föregående riksmöte, *motion 1999/2000:K204 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 11*, begär motionärerna ett tillkännagivande till regeringen om en översyn av förhållandena för regioner enligt 1 kap. 7 § regeringsformen och därav beroende lagar. Regeringsformen bör ses över så att regionfullmäktige kan erkännas. Regeringen bör inleda en översyn av regeringsformens förhållande till regionaliseringens effekter antingen genom

tilläggsdirektiv till Författningsutredningen eller genom en ny utredning syftande till att i regeringsformen och därav beroende lagar bekräfta bildandet av regioner.

I *motion 2000/01:K258 av Åsa Torstensson (c)* begärs tillkännagivanden dels om en permanentning av Västra Götalandsregionen som ett direktvalt självstyrelseorgan efter 2002 (*yrkande 1*), dels om att Västra Götalandsregionen, liksom de övriga försöksregionerna, bör överta ansvaret för fördelningen av statsbidrag till de regionala kulturinstitutionerna (*yrkande 2*).

Utom i partimotionen 2000/01:K396 av Lars Leijonborg m.fl. (fp), som i denna del har behandlats i avsnittet om den kommunala självstyrelsens grundlagsreglering, tas frågor om den regionala samhällsorganisationen upp i tre andra folkpartimotioner.

I *motion 2000/01:N268 av Yvonne Ångström m.fl. (fp)* yrkande 24 föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om beslutsfattande i regionerna. Motionärerna anser bl.a. att direktvalda regionfullmäktige skall ersätta landstingen och dessutom överta betydande delar av länsstyrelsernas och andra statliga organs uppgifter. De anser vidare att regionerna bör ha makten över de medel som kommer från EU:s strukturfonder och begär ett tillkännagivande om stödområdena och EU:s regionalpolitiska stöd (*yrkande 23*).

I *motion 2000/01:K327 av Ulf Nilsson och Siw Persson (fp)* begärs tillkännagivanden dels om att försöksverksamheten med regionalt självstyre i Skåne bör permanentas (*yrkande 1*), dels om att ansvarsfördelningen mellan regionala och statliga organ bör tydliggöras (*yrkande 2*). Motionärerna anför att Skåne på senare år har fått kraftigt ökade möjligheter till ekonomiskt och kulturellt utbyte över gränserna till Danmark och Tyskland samt att människor som känner de regionala förhållandena måste vara med och forma utvecklingen. De anser att det i fråga om det regionala självstyret återstår att tydligare klargöra vilka ansvarsområden som skall ligga på regional respektive statlig nivå och att det direktvalda beslutande organet bör kallas regionfullmäktige.

I *motion 2000/01:N263 av Helena Bargholtz (fp)* begärs tillkännagivanden dels om att Gotland bör ha huvudansvaret för sin regionala utvecklingsplanering (*yrkande 12*), dels om att Gotlands kommun bör få kalla sig region (*yrkande 13*). Motionären anser att de undantag som gäller för Gotlands ansvar som självstyrelseorgan som finns i dag bör ses över.

I *motion 2000/01:N383 av Matz Hammarström m.fl. (mp)* yrkande 32 föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om direktvalda regionfullmäktige. Motionärerna vill gå vidare med en utveckling som innebär att alltfler politiska områden lyfts ned till kommunal nivå. De vill utveckla den representativa demokratin och införa nya regionfullmäktige, direktvalda organ som övertar uppgifter från länsstyrelserna och landstingen.

I *motion 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp)* yrkande 11 begärs ett tillkännagivande om direktvalda regionfullmäktige. Motionärerna anser att sådana regionfullmäktige skall ersätta landstingen med ett utökat

Lagrådsyttrande 1996 om regionförbund och regionfullmäktige

Yttrandet redovisas med anledning av yrkandet i motion 1999/2000:K204 yrkande 11.

I samband med behandlingen av regeringens proposition 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen inhämtade utskottet yttrande från Lagrådet över lagförslagets grundlagsenlighet (se bet. 1996/97:KU4). Lagrådet anslöt sig i yttrandet till Regionberedningens uppfattning att det inte behövs någon grundlagsändring, om man även i fortsättningen använder ordet landstingskommun för det regionala självstyrelseorganet, medan, om man däremot skulle vilja ge det nya organet ett annat namn, det förutsätter en ändring av regeringsformen. Skulle man, vid sidan av primärkommuner och landstingskommuner, vilja inrätta nya kategorier av kommuner, krävs enligt Lagrådet en ändring av 1 kap. 7 § regeringsformen.

De regionförbund som föreslogs hade enligt Lagrådet inte en sådan karaktär att de var att jämställa med primärkommuner och landsting. De föreslagna regionförbunden skulle bildas av kommunerna och landstingen i respektive län, och ledamöterna i förbundsfullmäktige skulle väljas av förbundsmedlemmarnas, dvs. kommunernas och landstingens, fullmäktige. De var närmast att jämställa med kommunalförbund. Det stod enligt Lagrådet klart att bestämmelserna i 1 kap. 7 § första stycket regeringsformen inte hindrade att kommunala angelägenheter – såväl primärkommunala som landstingskommunala – överfördes till kommunalförbund. Med kommunalförbund likställdes enligt regeringsformens förarbeten ”liknande subjekt för samverkan mellan kommuner”.

Utskottets bedömning

Huvuddelen av de motioner som behandlas i detta avsnitt avser frågor som har ingått i försöksverksamheten med *ändrad regional ansvarsfördelning*. Utskottet anser att den fortsatta beredningen av PARK:s förslag bör avvaktas och avstyrker därmed motionerna 2000/01:K231 (kd), 2000/01:K235 (kd) yrkande 1, 2000/01:Bo308 (kd) yrkandena 1 och 3, 2000/01:K258 (c) yrkandena 1 och 2, 2000/01:K397 (c) yrkandena 7–10, 2000/01:So358 (c) yrkande 1, 2000/01:K327 (fp) yrkandena 1 och 2, 2000/01:N263 (fp) yrkandena 12 och 13, 2000/01:N268 (fp) yrkandena 23 och 24 samt 2000/01:N383 (mp) yrkande 32 och 2000/01:K401 (mp) yrkande 11.

Även den fråga om regionfullmäktige och dess förhållande till bestämmelsen i 1 kap. 7 § regeringsformen som berörs i motion 1999/2000:K204 (c) yrkande 11 kan förutsättas komma att övervägas i den fortsatta beredningen av ärendet om regionalt folkstyre. Utskottet avstyrker därmed motionen.

Enligt utskottets uppfattning finns det ingen anledning nu att ifrågasätta *landstingens roll* i den svenska demokratin. Utskottet avstyrker motionerna 2000/01:K303 (m) yrkande 4 och 1999/2000:K206 (m) yrkande 21.

Motioner

Frågan om direktval till kommunalnämnder tas upp bl.a. i två partimotioner från Centerpartiet.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 6* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om direktval till kommunalnämnder. Motionärerna anförs att ett hinder för kommunalnämnderna att samverka med det civila samhället är att de i dag, liksom andra kommunala nämnder, väljs genom proportionella val i fullmäktige. Motionärerna anser att direktval bör införas till kommunalnämnderna för att ge medborgarnas vilja större lokalt genomslag. I *motion 2000/01:Bo223 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 2 (delvis)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införande av direktvalda stadsdelsnämnder. Motionärerna hänvisar till pågående försök med lokal förvaltning, stadsdelsnämnder och egenförvaltning och anser att dessa försök bör permanentas och att lokal förvaltning och egenförvaltning bör bli regel mer än undantag. Ett sätt att uppnå ett större engagemang hos invånarna kan enligt motionärerna vara att införa direktval till stadsdelsnämnder.

Även i *motion 2000/01:K232 av Stefan Attefall (kd)* föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att en försöksverksamhet med direktvalda stads- och kommunalnämnder bör göras möjlig.

Aktuella utredningar m.m.

I fråga om kommunindelning och kommunalnämnder ser *Demokratiutredningen* det inte som demokratiskt önskvärt att inrätta fler nivåer inom den representativa demokratin utan tvärtom en fara i att överbelasta den partibaserade demokratin. Om kommunindelning av olika skäl inte bedöms rimligt, anser utredningen att frågan om att införa direktval till kommunalnämnder bör prövas för att öka genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som skall företräda dem. – Oavsett om man har indirekt eller direkt valda stads- eller kommunalnämnder får enligt utredningen inte variationsrikedomen bli så stor att medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service äventyras.

En av *Kommundemokratikommitténs* uppgifter är, som nämnts, att utvärdera erfarenheterna av kommunalnämnderna som organisationsform och då särskilt deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet samt att göra en översyn av procedurerna för ändringar av den kommunala indelningen samt behovet av och förutsättningarna för att införa en lagreglerad möjlighet att vid indelningsändringar besluta om extraval under en löpande mandatperiod.

Utskottet behandlade frågor om direktval till kommunalorgan senast i betänkande 1999/2000:KU13. Utskottet konstaterade att kommunalnämndsreformen skulle komma att bli föremål för en allsidig utvärdering av den kommitté som har till uppgift att föreslå åtgärder för att stärka den kom-

munala demokratin i olika hänseenden. Utskottet fann det rimligt att resultatet av denna utvärdering föreligger innan ställning tas till frågan i vilka former val till kommunalorgan bör ske. Om utvärderingen ger vid handen att frågan om direktval bör övervägas, bör kommittén enligt utskottets mening vara oförhindrad att göra detta. I avvaktan på att kommitténs arbete med frågan om kommunalnämnderna avslutas borde riksdagen inte vidta någon åtgärd med anledning av motioner om direktval till kommunalnämnder.

Utskottets bedömning

En utvärdering av erfarenheterna av kommunalnämnderna som organisationsform och deras betydelse för att öka medborgarnas möjligheter till inflytande i det lokala samhällslivet ingår i Kommundemokratikommitténs uppdrag. Utskottet anser att resultatet av kommitténs arbete – liksom beredningen av Demokratiutredningens betänkande – bör avvaktas, och utskottet avstyrker motionerna 2000/01:K397 (c) yrkande 6, 2000/01:Bo223 (c) yrkande 2 i denna del och 2000/01:K232 (kd).

Särskilda frågor om lokal demokrati

Kommunala folkomröstningar

Motioner

Frågan om lokala folkomröstningar tas upp i tre motioner från olika partier.

I *motion 2000/01:K313 av Stefan Attefall (kd)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att se över reglerna kring lokala folkomröstningar i syfte att öka möjligheten att få till stånd sådana. Motionärerna anser att om en viss andel av kommunmedborgarna kräver en folkomröstning, skall en sådan omröstning genomföras.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 3* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om en parlamentarisk kommitté för att belysa förutsättningarna för ökad direktdemokrati genom beslutande kommunala folkomröstningar.

I *motion 2000/01:N383 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 34* begärs ett tillkännagivande om kommunala folkomröstningar. Enligt motionärerna bör det bli lättare att genomföra beslutande folkomröstningar på kommunal, regional och nationell nivå samt att 5 kap. 23 § kommunallagen bör ändras så att kommunfullmäktige blir skyldigt att genomföra en folkomröstning om 10 % av kommuninvånarna begär det.

Bakgrund

Kommunallagen innehåller bestämmelser om kommunala folkomröstningar. Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Fullmäktige får som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga besluta att synpunkter skall inhämtas från medlemmarna i

kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får enligt 5 kap. 23 § väckas i fullmäktige av en nämnd, en ledamot genom motion, revisorerna i vissa fall, en fullmäktigeberedning samt styrelsen i ett företag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier eller bestämmer tillsammans med någon annan samt genom folkinitiativ bakom vilket står minst 5 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Ett sådant initiativ skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Utskottet behandlade motioner om kommunala folkomröstningar senast våren 2000 (bet. 1999/2000:KU13).

Utskottet hänvisade till tidigare bedömning (bet. 1998/99:KU21), då riksdagen på utskottets förslag gjort ett tillkännagivande om att en förstärkning av medborgarnas inflytande beträffande folkinitiativ i fråga om kommunala folkomröstningar borde utredas. Utskottet konstaterade att frågan om minoritetsinitiativ i fullmäktige respektive frågan om beslutande kommunal folkomröstning inte tagits upp i direktiven till Kommundemokratikommittén.

När det gäller frågan om minoritetsinitiativ ansåg utskottet att folkomröstning är ett så viktigt demokratiskt instrument att ett beslut om att genomföra en sådan omröstning bör vara förankrat i en majoritet i fullmäktige. Om en rätt infördes för en minoritet i fullmäktige att utlösa en folkomröstning, skulle enligt utskottets mening en risk uppkomma att en minoritet utnyttjar en sådan möjlighet för att i onödan fördröja angelägna politiska beslut.

När det gäller frågan om beslutande folkomröstning ansåg utskottet att en sådan ordning skulle försvaga det representativa demokratiska systemet.

Demokratiutredningen har behandlat frågan om s.k. folkinitiativ till kommunal folkomröstning och ansett att medborgarnas möjlighet att få till stånd lokala folkomröstningar måste stärkas genom att göra det svårare för fullmäktige att vägra ordna folkomröstningar.

Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03, dir. 1999:98) har i uppdrag att föreslå åtgärder som skall dels öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin, dels stärka den kommunala representativa demokratin funktionssätt och former. I direktiven nämns särskilt uppgiften att utvärdera erfarenheterna av s.k. folkinitiativ till kommunala folkomröstningar enligt kommunallagen.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att resultatet av Kommundemokratikommitténs arbete – liksom beredningen av Demokratiutredningens betänkande – bör avvaktas. Utskottet avstyrker motionerna 2000/01:K313 (kd), 2000/01:K397 (c) yrkande 3 och 2000/01:N383 (mp) yrkande 34.

Motioner

Två motioner rör medborgarnas inflytande i fullmäktigeförsamlingar.

I *motion 2000/01:K224 av Margareta Viklund (kd)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om lagändring för att göra det möjligt för icke politiskt valda ledamöter att ställa frågor direkt till kommun- respektive landstingsfullmäktige. Motionären anser att en enskild medborgare borde ges laglig rätt att ställa skriftliga enkla frågor till kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Det skulle sedan ankomma på fullmäktige att behandla och besvara frågan under en punkt på dagordningen, en ”allmänhetens frågestund”.

I *motion 2000/01:K397 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 4* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändringar som möjliggör för medborgare att väcka initiativ i kommunfullmäktige. Motionärerna hänvisar till en modell i Finland, där initiativ för medborgare redovisas årligen för kommunfullmäktige och initiativ som samlat mer än 2 % av medborgarnas underskrifter måste behandlas i fullmäktige inom sex månader.

Bakgrund

Demokratiutredningen redovisar bl.a. 1990-talets organisatoriska förändringar i kommuner och landsting (s. 142 f.), bl.a. möjligheten sedan 1994 att ha öppna nämndsammanträden. Enligt utredningen arbetar de flesta kommuner intensivt med att utveckla sina demokratiska arbetsformer. Medborgarpaneler, där ett antal invånare lottas ut till att inbjudas till diskussioner, har prövats i en del kommuner. Det kan enligt utredningen vara ett sätt att få fram fler synpunkter i kommunal politik men har också kritiserats för att strida mot grunderna i det lokala representativa folkstyret.

Som nämnts ovan har Kommundemokratikommittén till uppgift bl.a. att föreslå åtgärder som kan stärka fullmäktiges ställning och den medborgerliga insynen i beslut av långsiktig karaktär och av stor principiell och ekonomisk betydelse samt att föreslå åtgärder som kan stärka den medborgerliga insynen i kommunalt delägda företag, kommunala entreprenader och andra alternativa drift- och samverkansformer. Kommittén skall bl.a. studera erfarenheterna i de försök som gjorts i arbetet med medborgarpaneler och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa skulle kunna användas i större utsträckning. Kommittén skall vidare mot bakgrund av den kritik som riktats mot utformningen av det s.k. folkinitiativet i 5 kap. 23 § kommunallagen och det förhållandet att reglerna nu har varit i kraft under ett antal år utvärdera erfarenheterna av folkinitiativets användning. Kommittén skall såväl överväga behovet av folkinitiativet som sådant som dess fortsatta utformning (se bl.a. 1998/99:KU21). Kommittén skall också bedöma de demokratiska effekterna av folkomröstningsinstitutet.

Utskottet anser att beredningen av Demokratiutredningens betänkande samt arbetet inom Demokratidelegationen och resultatet av Kommundemokrati-kommitténs arbete bör avvaktas. Utskottet avstyrker motionerna 2000/01:K224 (kd) och 2000/01:K397 (c) yrkande 4.

Förtroendevaldas arbetsförhållanden m.m.

Motioner

Olika frågor om de förtroendevaldas arbetsmöjligheter tas upp i motioner.

I *motion 2000/01:K256 av Kenneth Kvist m.fl. (v)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen så att definitionen av förtroendevalda i 4 kap. 1 § omfattar alla förtroendevalda, även de som är ledamöter och suppleanter i kommunala företag. Motionärerna kritiserar det förhållandet att sådana ledamöter och suppleanter inte omfattas av rätten till ledighet från anställning enligt kommunallagen. Det är enligt motionärerna viktigt att den demokratiska styrningen och insynen i den kommunala verksamheten inte försämras när den överförs i bolagsform.

I *motion 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 9* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förbättring av förtroendevaldas arbetsförhållanden. Motionärerna anser att behovet är påtagligt att förbättra förtroendevaldas arbetsförhållanden och öka attraktiviteten i politiskt engagemang. Det är enligt motionärerna viktigt att ledighet och ersättning för politiska insatser omvärderas och uppvärderas.

I *motion 2000/01:K385 av Jan Backman (m)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i kommunallagen (1991:900) så att en kommun själv kan avgöra om utflyttad nämndledamot kan kvarstå i uppdraget hela mandatperioden enligt vad som anförs i motionen. Motionären påpekar att många ungdomar valdes in i kommunala nämnder efter valet 1998 och att många av dem tvingats avsluta sina uppdrag därför att de påbörjat högskolestudier och blivit folkbokförda på studieorten. Enligt kommunallagen måste de avsäga sig sina kommunala uppdrag.

I *motion 2000/01:K362 av Lennart Kollmats (fp)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ungdomars möjligheter att delta i det demokratiska arbetet. Motionären efterlyser undantagsregler för ungdomar under 30 år från antingen kravet på mantalsskrivning på studieorten eller kravet på att vara skriven i en kommun för att få ha kommunala förtroendeuppdrag.

Bakgrund

Enligt *kommunallagen* gäller att förtroendevalda har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen.

Med förtroendevalda avses ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Med förtro-

endevalda avses också ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund.

För att ha rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige skall man enligt kommunallagen vara folkbokförd i kommunen. För att vara valbar till fullmäktige krävs att man har rösträtt. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare är, oberoende av vad som framgår av röstlängden, den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller valbarhetsvillkoren. Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast.

Kommundemokratikommittén har, som nämnts ovan, till uppdrag att föreslå åtgärder som skall öka medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och stärka den kommunala representativa demokratins funktionssätt och former.

En särskild uppgift för kommittén anges i direktiven vara att analysera och föreslå förbättringar dels i de förtroendevaldas arbetsförhållanden, dels i formerna för det politiska arbetet, särskilt åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp. Kommittén skall göra en grundlig analys av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och i det sammanhanget också utvärdera de nuvarande bestämmelserna i kommunallagen som reglerar de förtroendevaldas villkor. Kommittén skall föreslå de förändringar som den anser behövliga för att medborgarna skall stimuleras till att åta sig förtroendeuppdrag. Det handlar bl.a. om att se över rekryteringen, representativiteten, orsakerna till de förtida avhopp och formerna för det politiska arbetet i allmänhet. Det handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna samt nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkat politikerrollen. De åtgärder som föreslås skall syfta till att öka antalet förtroendevalda. I uppdraget ingår också att föreslå åtgärder för att göra barn och ungdomar mer delaktiga i den kommunala demokratin. Enligt vad utskottet inhämtat diskuteras i detta hänseende inom kommittén även möjligheterna för ungdomar att behålla förtroendeuppdrag i en kommun, medan de studerar på annan ort.

Utskottet behandlade i sitt betänkande 1993/94:KU40 en motion om att ge ungdomar möjlighet att fortsätta sitt politiska engagemang i hemkommunen även om de skaffar sig högskoleutbildning på annat håll. Utskottet redovisade att riksdagen ansett att vuxna studerande bör folkbokföras enligt samma regler som den övriga befolkningen och att, i de fall då dubbel bosättning enligt gällande bestämmelser kan anses föreligga för en vuxen studerande, en bedömning skall göras på samma sätt som för andra personer med dubbel bosättning. Detta innebär, anförde utskottet, att det är folkbokföringsmyndigheten som med hjälp av bosättningsreglerna måste avgöra vilken av två eller flera tänkbara platser som är en persons rätta folkbokföringsort. Mot denna bakgrund var utskottet inte berett att föreslå införande av särskilda bestämmelser i kommunallagen innebärande ett undantag för studerande från regeln om att ett uppdrag som kommunalt förtroendevald upphör om den förtroendevalde upphör att vara valbar. Utskottet ville emellertid framhålla

att detta självfallet inte hindrar en vuxen studerande från att vara aktiv i det politiska livet, dock inte såsom förtroendevald i annan kommun än den där hon eller han var att anse som folkbokförd.

Utskottets bedömning

I Kommundemokratikommitténs uppgifter ingår att analysera och föreslå förbättringar i de förtroendevaldas arbetsförhållanden och formerna för det politiska arbetet. Särskilt nämns åtgärder för att öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering, förbättra representativiteten och motverka förtida avhopp. Motion 2000/01:K401 (mp) yrkande 9 är därmed enligt utskottets mening tillgodosedd, och något tillkännagivande till regeringen behövs inte.

Kommitténs arbete handlar också om att analysera hur de nya arbetsformerna och nya styr- och organisationsformer – bl.a. en ökad användning av privaträttsliga verksamhetsformer – påverkar politikerrollen. I uppdraget ingår däremot inte uttryckligen frågan om att jämställa uppdrag i kommunala företag med andra kommunala uppdrag såvitt avser förhållandena för de förtroendevalda. Utskottet anser att även denna fråga bör utredas och föreslår att detta med anledning av motion 2000/01:K256 (v) ges regeringen till känna.

I fråga om möjligheten för den som flyttar till en annan kommun att behålla förtroendeuppdrag i en kommun, där han eller hon tidigare har varit bosatt, vidhåller utskottet sin tidigare inställning. Såvitt avser ungdomar som börjat studera på annan ort än den där de valts till förtroendeuppdrag anser utskottet att arbetet inom Kommundemokratikommittén bör avvaktas. Motionerna 2000/01:K385 (m) och 2000/01:K362 (fp) avstyrks därmed.

Indelningsfrågor

Motioner

Frågor om indelningen i kommuner och landsting tas upp i tre motioner.

I motion 2000/01:K235 av Åke Carnerö och Magnus Jacobsson (kd) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande till regeringen om att indelningslagen bör ändras så att Kammarkollegiet skall bemyndigas att företa en utredning om den kommun som berörs inte motsätter sig en sådan.

I motion 2000/01:Bo223 av Lennart Daléus m.fl. (c) yrkande 2 (delvis) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om kommunindelningar. Motionärerna hänvisar till pågående försök med lokal förvaltning, stadsdelsnämnder och egenförvaltning och anser att dessa försök bör permanentas samt att lokal förvaltning och egenförvaltning bör bli regel mer än undantag. Ett sätt att uppnå ett större engagemang hos invånarna kan enligt motionärerna vara att tillåta bildandet av nya kommuner i storstadsområdena.

I motion 2000/01:Ju247 av Lars Elinderson m.fl. (m) yrkande 1 föreslås att riksdagen beslutar begära att regeringen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen vad avser indelning av landsting. Motionärerna hänvisar

Bakgrund

Sverige är enligt *kommunallagen* indelat i kommuner och landsting. Varje landsting omfattar enligt 1 kap. 2 § denna lag ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Den kommunala indelningen regleras i *lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen)*.

Enligt 1 kap. 1 § indelningslagen skall en ändring för att komma till stånd antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändring meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskilda hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Beslut om ändring fattas av regeringen eller i vissa fall – en indelningsändring som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållandena och inte föranleder ekonomisk reglering mellan kommuner – av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring om det finner att ändringen inte bör ske.

Det praktiska förfarandet inför ett beslut om delning av en kommun regleras i 20–26 §§ indelningslagen. Fråga om ändring i den kommunala indelningen väcks av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av förändringen. Ansökan skall ges in till Kammarkollegiet. Regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan ta upp en fråga om ändrad indelning på eget initiativ. Kammarkollegiet skall göra den utredning som behövs eller överlämna åt länsstyrelsen att göra en utredning. Kammarkollegiet får vid behov uppdraga åt en särskild utredare att göra en utredning. Samråd skall ske med berörda kommuner vid utredningen. När det finns särskilt skäl skall en särskild undersökning, efter beslut av Kammarkollegiet eller länsstyrelsen, göras om befolkningens inställning till en ändrad indelning. Om utredningen visar att en indelningsändring bör göras, skall ett förslag upprättas till ändring samt till den ekonomiska regleringen m.m. Regeringen fattar därefter beslut om indelningsändringen.

När det gäller förutsättningarna för en indelningsändring framhölls i förarbetena till indelningslagen (prop. 1978/79:157) att en ändring inte bör få genomföras utan att det från allmän synpunkt föreligger objektivt bärande skäl för den. På grund av de skilda förhållanden som gäller från fall till fall var det inte möjligt att dela upp indelningsändringar i väl avgränsade kategorier för vilka bestämda förutsättningar för genomförandet av en ändring skall gälla. Föredragande statsrådet framhöll att bestämmelsernas huvudsyfte bör vara att säkerställa att olika intressen som vägs mot varandra beaktas i tillräcklig utsträckning. Vilka skäl för en indelningsförändring som måste föreligga och hur tungt de skall väga i förhållande till eventuella skäl mot en ändring måste i huvudsak överlämnas åt praxis. Bestämmelsen om förutsätt-

ningarna för en indelningsförändring borde inte innehålla någon exemplifiering av omständigheter som kunde utgöra skäl för en indelningsändring. I stället borde som en allmän förutsättning för en ändring gälla att ändringen kunde antas medföra bestående fördel för en kommun eller del av kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. En grundtanke borde vidare vara att kommunernas inställning borde ges särskilt stor tyngd.

Indelningen i landsting får ändras, om det inte finns hinder mot en ändring i länsindelningen och om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Beslut fattas av regeringen eller i vissa fall av Kammarkollegiet.

Demokratiutredningen har, som nämnts ovan i avsnittet om kommundelsfrågor, diskuterat frågan om kommunindelning. Utredningen menar att den svåra målkonflikten mellan ekonomisk bärkraft och effektivitet å ena sidan och medborgarinflytande å den andra bör lösas genom att dela kommuner. Därigenom får man ett sammanhållet ansvar för skatter och verksamhet inom kommunerna. Samtidigt måste känslan för solidariteten fördjupas, så att exempelvis storstädernas starka socioekonomiska segregering inte får orättfärdiga genomslag i fråga om resursfördelning.

I *Kommundemokratikommitténs uppdrag*, som har föregåtts av en begäran av riksdagen på utskottets förslag (bet. 1998/99:KU21), ingår att göra en översyn av bestämmelserna i indelningslagen, i vilka förutsättningarna för att genomföra en indelningsändring läggs fast, samt föreslå de ändringar som kan anses motiverade.

Kommittén skall därför se över hur de procedurer som har samband med kommundelningar kan underlättas, dvs. hur ärendena utreds, vem som beslutar samt möjligheten att genomföra en snabb indelningsändring när beslut väl fattats. Kommittén skall också göra en utvärdering av de allmänna kommunaldemokratiska erfarenheterna från de kommundelningar som genomförts under 1990-talet.

Utskottets bedömning

Utskottet anser att Kommundemokratikommitténs översyn av bestämmelserna i indelningslagen bör avvaktas. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2000/01:K235 (kd) yrkande 3, 2000/01:Ju247 (m) yrkande 1 och 2000/01:Bo223 (c) yrkande 2 i denna del.

Kommunalförbund över nationsgränser

Motioner

Frågan om kommunalförbund över nationsgränser tas upp i två motioner.

I *motion 2000/01:K208 av Lars Hjertén och Olle Lindström (m)* föreslås att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagen om kommunalförbund så att kommunalförbund kan bildas över nationsgränserna. Motionärerna hänvisar till pågående samarbete mellan Haparanda kommun i Sverige och Torneå kommun i Finland. Samarbetet skulle underlättas både ekonomiskt och administrativt om ett gemensamt kommunalför-

bund kunde bildas i stället för att, som nu, den ena kommunen får stå som huvudman och den andra betala sin del i verksamheten till den andra kommunen.

I motion 2000/01:K371 av Lennart Klockare och Birgitta Ahlqvist (s) föreslås att riksdagen gör tillkännagivanden dels om bildandet av kommunalförbund eller annan lämplig juridisk person mellan Haparanda och Torneå kommuner (*yrkande 1*), dels om instiftande av försöksprojekt i avvaktan på att lagstiftningen träder i kraft (*yrkande 2*). Motionärerna anför att möjligheten till kommunalförbund över gränserna kräver grundlagsändring, som tar tid, och att därför försöksprojekt bör inledas. De anför vidare att den finska regeringen ligger långt framme med förslag till lagstiftning men avvaktar ett svenskt ställningstagande.

Bakgrund

Som nämnts ovan regleras också kommunalförbund i *kommunallagen*, främst 3 kap. 20–28 §§. Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Som beslutande församling i ett sådant förbund skall det finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsledning som valts av förbundsmedlemmarna. Kommunalförbundet skall ha en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. I den mån det inte finns särskilda bestämmelser för kommunalförbund gäller normalt bestämmelserna för kommuner och landsting i tillämpliga delar.

PARK ger i sitt betänkande Regionalt folkstyre och statlig länsförvaltning en beskrivning av län som samarbetar med nya samverkansformer över nationsgränser. Utredningen noterar att det finns en lång tradition av samarbete i gränsregionerna i Norden och att detta samarbete numera omfattar hela EU. Samarbetet har under senare tid utvecklats till att omfatta inte enbart gränsregioner utan också regioner och länder utan gemensamma gränser men ofta med gemensamma intressen.

Från *Regeringskansliet* har inhämtats att frågan om samverkan över nationsgränser har uppmärksammats och att arbete pågår med att försöka finna former för att underlätta sådant samarbete som sker mellan Haparanda och Torneå kommuner. Samråd har också hållits mellan vederbörande enheter inom de svenska och de finska departementen.

Utskottets bedömning

Utskottet konstaterar att arbete pågår inom Regeringskansliet för att försöka nå en lösning på den fråga om samarbete över nationsgränser som motionärerna aktualiserar. Någon åtgärd från riksdagens sida är inte påkallad, och utskottet avstyrker motionerna 2000/01:K208 (m) och 2000/01:K371 (s) yrkandena 1 och 2.

Delaktighetsfrågor*Motioner*

Flera motioner tar upp delaktighetsfrågor mera allmänt.

I *motion 1999/2000:A230 av Elver Jonsson m.fl. (fp) yrkande 25* begärs ett tillkännagivande till regeringen om politisk makt. Den yttersta yttringen av vanmakt och utanförskap är det låga valdeltagandet i de utsatta bostadsområdena. Det finns ett samband mellan makten över den egna vardagen och makten över samhällets framtid. En förklaring till att invandrarnas valdeltagande har sjunkit kan enligt motionärerna ligga i det låga antalet invandrare i de politiska församlingarna såväl på kommunal nivå som på riksnivå. Personvalet ger nya möjligheter för väljarna. Partierna måste, om de vill lyckas, ändra sina arbetsformer och öppna sig. Många invandrare bor i storstädernas förorter med stadsdelsnämnder, men de har inte rätt att välja sina egna företrädare. Direktvalda stadsdelsnämnder och ökade inslag av personval är några viktiga förändringar. Lokalt förankrade politiker och politiska församlingar ger verkliga möjligheter till lokalt självstyre och lokal utveckling. Lika viktigt är det att utforma det vardagliga politiska arbetet som en ständig dialog med invånarna, att partierna utvecklar stora lokala nätverk och att de ständigt söker inspiration i kontakterna med alla medmänniskor.

I *motion 2000/01:K284 av Elver Jonsson m.fl. (fp)* föreslås att riksdagen begär att regeringen låter utforma ett arbetsprogram som stimulerar till demokratiskt utvecklingsarbete och en bredare folklig politisk representation.

I *motion 1999/2000:K329 av Monica Green (s)* begärs ett tillkännagivande till regeringen om demokrati och valdeltagande i framtiden. Motionären pekar med oro på att invandrare i mycket mindre utsträckning än andra delar av befolkningen vill utnyttja sin demokratiska rättighet att rösta och att invandrabarn känner sig mindre delaktiga i samhället. Motionären anför att passivitet, vanmakt och ont i magen måste bytas till egenmakt, självförtroende och engagemang. Det görs delvis genom att man satsar mer pengar på de barn som behöver det, men det handlar förstås också om att ge barnen inflytande över sin situation.

I *motion 2000/01:K246 av Cinnika Beiming och Carina Moberg (s)* föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen behovet av särskilda insatser inför valet 2002 i syfte att engagera fler personer med utländsk bakgrund i politik, samhällsdebatt och valdeltagande, med en särskild inriktning på ungdomar.

I *motion 2000/01:K388 av Sylvia Lindgren (s)* föreslås att riksdagen tillkännager behovet av åtgärder för att på kort och lång sikt öka valdeltagandet och delaktigheten i demokratin. Motionären framhåller behovet av att snabbt få upp valdeltagandet i områden och hos grupper där valdeltagandet i dag är katastrofalt lågt. Detta bör ske med hjälp av de nätverk som finns, med en bred folkbildningskampanj och med speciella insatser för vissa grupper. Motionären framhåller vidare behovet på lång sikt av stöd till föreningsliv och möteslokaler för att skapa mötesplatser för politisk debatt och dialog mellan människor.

I motion 2000/01:K389 av Tullia von Sydow och Ola Rask (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen behovet av att i arbetet med demokrati-frågorna särskilt uppmärksamma de äldres inflytande. Motionärerna betonar att det är angeläget att den demokratidebatt och det arbete som görs med anledning av Demokratiutredningens rapport också beaktar frågorna om de äldres inflytande.

I motion 2000/01:K248 av Inger Lundberg (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen att den som blir röstberättigad och valbar till förtroendeuppdrag i det allmännas tjänst bör få en särskild handling som bekräftar detta. Motionären anser att en sådan symbolhandling tillsammans med enkla uppgifter om hur valet går till skulle bidra till att påminna ungdomar och deras kamrater om att myndighetsdagen inte bara är en dag för glada kamrat-träffar utan också en dag när man måste dela vuxensamhällets ansvar för demokratin. Samma glädje av att hälsas välkomna i det gemensamma ansvaret för den svenska demokratin bör enligt motionären de utländska medborgare ha som blir svenska medborgare eller efter tre år i landet blir röstberättigade och valbara till förtroendeuppdrag i kommuner och landsting.

I motion 2000/01:K401 av Matz Hammarström m.fl. (mp) yrkande 3 begärs ett tillkännagivande till regeringen om ungdomsråd. Motionärerna anför att ungdomsråd är en särlösning för att ge unga inflytande och att det finns risk för skendemokrati. De syften och mål som gäller för ungdomsråd och ungdomsparlament måste därför vara mycket tydliga, och motionärerna pekar på möjligheten att ge ungdomsråden förslagsrätt till kommunfullmäktige. I samma motion yrkande 10 begärs ett tillkännagivande om demokrati-bokslut m.m. Motionärerna anför att demokrati-bokslut, där man går igenom vilka möjligheter medborgarna har haft att ta del av och påverka beslut, kan bli ett komplement till den naturekonomiska resultatredovisning eller de gröna räkenskaper som flera kommuner bilägger sina bokslut.

Utredningar

Demokratiutredningens och *Demokratidelegationens* arbete har redovisats ovan.

I *Kommundemokratikommitténs* direktiv framhålls att barns och ungdomars inflytande och betydelsen av kön, utländsk bakgrund samt funktionshinder genomgående skall belysas i de undersökningar och analyser som kommittén genomför. Uppdraget, som också har redovisats ovan, innefattar bl.a. följande.

Kommittén skall lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för funktionshindrade medborgare att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Särskilt skall tillgången på stöd i olika former, t.ex. IT-stöd och behovet av resurspersoner, beaktas.

Kommittén skall lämna förslag på åtgärder som kan underlätta för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag och i övrigt få insyn i och goda möjligheter att delta i den kommunala verksamheten. Utgångspunkten för dessa åtgärder skall vara att representati-

viteten bland de förtroendevalda skall förbättras i förhållande till samhällets etniska och kulturella mångfald.

Kommittén skall lämna förslag på hur barn och ungdomar kan göras mer delaktiga i den kommunala demokratin och också ge barn och ungdomar bättre kunskaper om hur den kommunala förvaltningen och politiken fungerar.

Kommittén skall studera erfarenheterna av de försök som gjorts med kommunala ungdomsråd och utifrån detta föra en diskussion om hur ungdomsråd skall kunna användas i större utsträckning som ett sätt att öka ungdomars erfarenheter av och kunskap om den kommunala demokratin och hur ungdomars inflytande och delaktighet i denna kan förbättras.

Kommittén skall studera de försök som gjorts med s.k. demokratibokslut i syfte att vinna erfarenheter för regeringens fortsatta arbete med att följa förnyelsearbetets konsekvenser för demokrati och rättssäkerhet. Kommittén skall studera erfarenheterna i de försök som gjorts i arbetet med medborgarpaneler och utifrån detta föra en diskussion om hur dessa skulle kunna användas i större utsträckning.

Utskottets bedömning

De flesta av de frågor som tas upp i motionerna behandlas av Demokratiutredningen och i arbetet inom Demokratidelegationen. I Kommundemokrati-kommitténs direktiv nämns särskilt att lämna förslag till åtgärder för att underlätta för olika grupper att vara delaktiga i beslutsfattande. Särskilt nämns också demokratibokslut, ungdomsråd och ungdomspaneler. Utskottet anser att resultatet av kommitténs arbete, liksom arbetet inom Demokratidelegationen och beredningen av Demokratiutredningens betänkande, bör avvaktas och avstyrker motionerna 1999/2000:A230 (fp) yrkande 25, 2000/01:K284 (fp), och 2000/01:K401 (mp) yrkandena 3 och 10, 1999/2000:K329 (s), 2000/01:K246 (s), 2000/01:K248 (s), 2000/01:K388 (s) och 2000/01:K389 (s).

Relationen mellan politisk och verkställande makt

Motion

I motion 1999/2000:K230 av Barbro Westerholm (fp) begärs ett tillkännagivande till regeringen om en studie av relationen mellan den politiska och den verkställande makten. Motionären hänvisar till en studie "Försvaret och de svarta hålen" av fil. dr Eva Haldén, där författaren funnit en problematisk relation mellan politikerna och försvarsledningen. Författaren påtalar risken för bristande förtroende mellan dem som fattar beslut om politiska reformer och dem som skall genomföra reformerna och att ett sådant bristande förtroende i sin tur bidrar till minskning av allmänhetens förtroende för politiker och det demokratiska beslutsfattandet. Ett bristande förtroende kan också ligga bakom täta byten av verkschefer med följande effektivitetsförlust. En vetenskaplig studie bör enligt motionären göras i ämnet och kopplas till en studie över relationen mellan landstingspolitiker och sjukhusdirektörer.

Förhållandet mellan politiker och tjänstemän hör till de frågor som bör diskuteras inom en levande demokrati. Utskottet kan nämna att de har tagits upp både inom Demokratiutredningen och tidigare inom Förvaltningspolitiska kommissionen (se exempelvis Lekmannastyre i experternas tid, SOU 1998:102, och I demokratins tjänst, SOU 1997:28) och att SNS publicerat en undersökning av forskare med anknytning till statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet, Makthavare i fokus, 1999.

Enligt utskottets mening är något sådant tillkännagivande till regeringen som motionären föreslår inte påkallat. Utskottet avstyrker motion 1999/2000:K230 (fp).

Individens ställning

Motion m.m.

I motion 2000/01:So299 av Chris Heister m.fl. (m) yrkande 6 begärs ett tillkännagivande till regeringen om vad som anförs i motionen om individens rättsliga ställning. Motionen rör valfrihet och inflytande för handikappade. Motionärerna anser att, i stället för handlingsplaner på området, andra länders erfarenheter av att i ökad utsträckning använda civilrättsliga regler för att stärka den enskildes ställning i samhället bör studeras. De framför vidare förslaget att slå ihop olika ombudsmannaverksamheter till en enda myndighet för att förstärka ombudsmannafunktionen.

Riksdagen beslöt under hösten 2000 på förslag av konstitutionsutskottet (bet. 2000/01:KU3) med anledning av motioner att ge regeringen till känna att frågan om förutsättningarna för att slå samman några av eller samtliga av de ombudsmän som är underställda regeringen till en institution bör undersökas.

Utskottets bedömning

Utskottet hänvisar till riksdagens nämnda tillkännagivande om att förutsättningarna att slå samman vissa ombudsmannafunktioner bör utredas och avstyrker därmed motion 2000/01:So299 (m) yrkande 6.

Likhet inför lagen och kulturell bakgrund

Motion

I motion 1999/2000:K351 av Inger Strömbom (kd) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande till regeringen om allas likhet inför lagen. Motionären kritiserar ett domstolsavgörande i ett mål om serveringstillstånd. Hon anför att innehavaren av en kinarestaurang behandlats annorlunda med hänvisning till den kinesiska kulturen och att det är grundläggande för allt integrationsarbete att alla är lika inför lagen oavsett kulturell bakgrund.

Principen om allas likhet inför lagen är grundläggande i vårt rättssystem. Utskottet anser inte att något tillkännagivande till regeringen om detta är påkallat, och utskottet avstyrker motion 1999/2000:K351 (kd) yrkande 1.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen* att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K225, 1999/2000:K204 yrkande 5, 1999/2000:K206 yrkande 18, 1999/2000:K211 yrkandena 1 och 2, 1999/2000:K254, 1999/2000:Fi50 yrkande 3, 2000/01:K303 yrkande 3, 2000/01:K396 yrkande 3 och 2000/01:K397 yrkande 13,

res. 1 (m, kd, c, fp)

2. beträffande *kommuners rätt att överlåta egendom* att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K391 och 2000/01:K401 yrkande 8,

3. beträffande *kommuner och miljöstyrande avgifter* att riksdagen avslår motion 1999/2000:T208 yrkande 7,

res. 2 (v, mp)

4. beträffande *ändrad regional ansvarsfördelning* att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K204 yrkande 11, 2000/01:K231, 2000/01:K235 yrkande 1, 2000/01:K258 yrkandena 1 och 2, 2000/01:K327 yrkandena 1 och 2, 2000/01:K397 yrkandena 7–10, 2000/01:K401 yrkande 11, 2000/01:So358 yrkande 1, 2000/01:N263 yrkandena 12 och 13, 2000/01:N268 yrkandena 23 och 24, 2000/01:N383 yrkande 32 och 2000/01:Bo308 yrkandena 1 och 3,

res. 3 (c)

5. beträffande *landstingens roll* att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K206 yrkande 21 och 2000/01:K303 yrkande 4,

res. 4 (m)

6. beträffande *direktval till kommunalnämnder* att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K232, 2000/01:K397 yrkande 6 och 2000/01:Bo223 yrkande 2,

7. beträffande *lokala folkomröstningar*

att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K313, 2000/01:K397 yrkande 3 och 2000/01:N383 yrkande 34,

8. beträffande *medborgardeltagande i kommunfullmäktige* att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K224 och 2000/01:K397 yrkande 4,

9. beträffande *förtroendevaldas arbetsförhållanden* att riksdagen avslår motion 2000/01:K401 yrkande 9,

10. beträffande *förtroendeuppdrag i kommunala företag* att riksdagen med anledning av motion 2000/01:K256 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

11. beträffande *studerande med förtroendeuppdrag*
att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K362 och 2000/01:K385,
12. beträffande *indelningsfrågor*
att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K235 yrkande 3 och 2000/01:Ju247 yrkande 1,
13. beträffande *kommunsamverkan över nationsgränser*
att riksdagen avslår motionerna 2000/01:K208 och 2000/01:K371 yrkandena 1 och 2,
14. beträffande *delaktighet i demokratin*
att riksdagen avslår motionerna 1999/2000:K329, 1999/2000:A230 yrkande 25, 2000/01:K246, 2000/01:K248, 2000/01:K284, 2000/01:K388, 2000/01:K389 och 2000/01:K401 yrkandena 3 och 10,
15. beträffande *relationen mellan politisk och verkställande makt*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K230,
16. beträffande *individens ställning*
att riksdagen avslår motion 2000/01:So299 yrkande 6,
17. beträffande *likhet inför lagen*
att riksdagen avslår motion 1999/2000:K351 yrkande 1.

Stockholm den 22 februari 2001

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Mats Berglind (s), Inger René (m), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Mats Einarsson (v), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m) och Maria Larsson (kd).

Reservationer

1. Grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen (mom. 1)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Maria Larsson (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 20 börjar med ”Utskottet vill” och slutar med ”1 och 2.” bort ha följande lydelse:

Som anförs i flera motioner har bestämmelserna i 1 kap. 1 och 7 §§ rege-
ringsformen visat sig otillräckliga för att skydda den kommunala självstyre-
lsen. Kommunernas förutsättningar att själva besluta i kommunala angelä-
genheter bör därför regleras i grundlag på ett sätt som garanterar kommuner-
na möjligheter att sörja för sina invånares intressen utan opåkallade ingrepp
från statens sida. Enligt utskottets uppfattning är det en avgörande demokra-
tifråga att den offentliga makten utövas så nära medborgarna som möjligt.
Lokala beslutsfattare har en närmare relation till sina väljare och kan lättare
uppmärksamma deras önskemål. En tydligt förstärkt kommunal kompetens
bör fastställas i rege-
ringsformen med ledning av subsidiaritetsprincipen. En
utredning bör tillsättas i syfte att lägga fram förslag om en sådan reglering.
Utredningen bör omfatta frågan om på vilken nivå – grundlag, lag som besluta-
s i samma ordning som riksdagsordningen eller vanlig lag – olika kompe-
tenser bör regleras.

Riksdagen bör således i enlighet med önskemål i motionerna
2000/01:K303 (m) yrkande 3, 1999/2000:K206 (m) yrkande 18,
1999/2000:K254 (kd), 1999/2000:Fi50 (kd) yrkande 3, 2000/01:K397 (c)
yrkande 13, 1999/2000:K204 (c) yrkande 5 och 2000/01:K396 (fp) yrkande 3
som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anför.

Utredningen om den kommunala självstyrelsen bör, som aktualiseras i
motion 1998/99:K225 (kd), omfatta även frågan om stärkt grundlagsskydd
för den kommunala beskattningsrätten.

Genom den begärda utredningen tillgodoses syftet med motion
1999/2000:K211 (m). Motionen avstyrks.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen*
att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K225,
1999/2000:K204 yrkande 5, 1999/2000:K206 yrkande 18,
1999/2000:K254, 1999/2000:Fi50 yrkande 3, 2000/01:K303 yrkande
3 och med anledning av motionerna 2000/01:K397 yrkande 13 och
2000/01:K396 yrkande 3 samt med avslag på motion 1999/2000:K211
yrkandena 1 och 2 som sin mening ger regeringen till känna vad ut-
skottet anför,

2. Kommuner och miljöstyrande avgifter (mom. 3)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 24 börjar med ”Utskottet är”
och slutar med ”1999/2000:T208 (v).” bort ha följande lydelse:

Det är enligt utskottets uppfattning rimligt att frågan om miljöstyrande
vägavgifter skall införas inom en kommun helt och hållet skall kunna avgö-
ras av kommunen. I utredningsbetänkandet Miljöstyrande vägavgifter i tätort
uttalas att sådana avgifter måste betraktas som en skatt och att en utvidgning
av den kommunala beskattningsrätten att omfatta sådana avgifter skulle
kräva en grundlagsändring och ett omfattande utredningsarbete. Regeringen
bör därför, som begärs i motion 1999/2000:T208, ge tilläggsdirektiv till den
sittande författningsutredningen med syfte att utreda förutsättningarna för att

ge kommuner rätt att införa miljöstyrande vägavgifter. Förutsättningarna för att ge regioner denna rätt bör utredas samtidigt.

2000/01:KU12

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *kommuner och miljöstyrande avgifter*
att riksdagen med bifall till motion 1999/2000:T208 yrkande 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Ändrad regional ansvarsfördelning (mom. 4)

Åsa Torstensson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 36 börjar med "Huvuddelen av" och på s. 37 slutar med "därmed motionen." bort ha följande lydelse:

En klar majoritet i PARK har konstaterat att resultaten av utvärderingarna över lag varit positiva men att den inledda processen behöver ytterligare tid för att utvecklas vidare. En ideologisk utgångspunkt är enligt utskottets mening att en av folket vald församling alltid har ett högre demokratiskt värde än en indirekt vald församling. Samtliga regioner bör därför ha direktvalda regionfullmäktigeförsamlingar som högsta beslutande organ och försöken med direktvalda regionorgan bör permanentas från 2003. Ansvaret för fördelning av EU-stödet bör tillkomma regionerna. Samtliga regioner bör också ges ansvaret för fördelning av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *ändrad regional ansvarsfördelning*
att riksdagen med bifall till motionerna 2000/01:K231, 2000/01:K258 yrkandena 1 och 2, 2000/01:K327 yrkande 1, 2000/01:K397 yrkandena 7–10 och 2000/01:Bo308 yrkande 1 och med anledning av motionerna 1999/2000:K204 yrkande 11, 2000/01:K235 yrkande 1, 2000/01:K327 yrkande 2, 2000/01:K401 yrkande 11, 2000/01:So358 yrkande 1, 2000/01:N263 yrkandena 12 och 13, 2000/01:N268 yrkandena 23 och 24, 2000/01:N383 yrkande 32 och 2000/01:Bo308 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Landstingens roll (mom. 5)

Per Unckel (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Per-Samuel Nisser (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 37 börjar med "Enligt utskottets uppfattning" och slutar med "yrkande 21." bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motionerna 1999/2000:K206 och 2000/01:K303 (m) har staten och primärkommunerna breda ansvarsområden, medan landstingens uppgifter är mer specialiserade. Det kan enligt utskottets mening ifrågasättas om det är ändamålsenligt att även i framtiden ha två kommunala nivåer, särskilt som medlemskapet i EU tillfört Sverige ytterligare en beslutsnivå. Landstingen bör därför som en del av en större reform av hälso- och sjukvården avvecklas. Frågor om verksamheter som kan kräva samverkan i större

regioner kan och bör enligt utskottets uppfattning lösas genom institutionella arrangemang från fall till fall, t.ex. genom samverkan i kommunalförbund.

2000/01:KU12

Frågan om landstingens avveckling bör bli föremål för utredning.

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *landstingens roll*

att riksdagen med bifall till motionerna 1999/2000:K206 yrkande 21 och 2000/01:K303 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

Särskilda yttranden

1. Kommuners rätt att överlåta egendom (m, kd, c, fp)

Per Unckel (m), Ingvar Svensson (kd), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Per-Samuel Nisser (m) och Maria Larsson (kd) anför:

Vi vill påminna om att regeringen under senare tid har lagt fram och drivit igenom flera förslag som innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Det senaste exemplet utgörs av inskränkningen i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus. Denna politik syftar till att hindra demokratiskt valda majoriteter i kommunerna, som har en annan politisk åskådning än regeringen, från att genomföra den politik som de gått till val på. Vi anser att förslag om att vissa beslut i fullmäktige skall behöva fattas med kvalificerad majoritet eller att det skall krävas två beslut med mellanliggande val från demokratisk synpunkt är helt oacceptabla.

Något förslag från regeringens sida om beslutsfattandet i kommunfullmäktige föreligger inte. Utskottet avstyrker motioner om särskilda regler för visst kommunalt beslutsfattande. Vi har därmed inte nu något yrkande i frågan.

2. Kommuners rätt att överlåta egendom (mp)

Per Lager (mp) anför:

Äldreomsorg och sjukvård har, liksom bostadsförsörjningen, mycket stor betydelse för kommunernas medborgare. För att en kommun skall få sälja ut sådan strategiskt viktig verksamhet och egendom bör därför krävas särskilda regler om beslutsfattandet. De särskilda reglerna bör innebära att beslut antingen fattas med kvalificerad majoritet eller att samma beslut fattas med enkel majoritet men två gånger med mellanliggande val.

ALLBO-kommitténs fortsatta arbete och beredningen av dess förslag bör, som utskottet finner, avvaktas, och jag avstår därför från att reservera mig i frågan.

Sammanfattning.....	1
Motionerna	2
Motion väckt under allmänna motionstiden 1998.....	2
Motioner väckta under allmänna motionstiden 1999.....	2
Motion väckt med anledning av proposition 1999/2000:102.....	3
Motioner väckta under allmänna motionstiden 2000.....	3
Utskottet	7
Den kommunala självstyrelsens grundlagsreglering.....	7
Gällande ordning m.m.....	7
Motioner.....	9
Bakgrund.....	11
Motivuttalanden om kommunal självstyrelse.....	11
Senare uttalanden av konstitutionsutskottet m.m.....	12
Utredningar m.m.....	17
Utskottets bedömning.....	20
Särskilda frågor om den kommunala självstyrelsen.....	20
Begränsning av rätten att överlåta egendom och verksamhet.....	20
Motioner.....	20
Bakgrund.....	21
Utskottets bedömning.....	22
Miljöstyrande avgifter.....	22
Motion.....	22
Bakgrund.....	22
Utskottets bedömning.....	24
Demokrati på skilda nivåer.....	24
Gällande ordning.....	24
Aktuella utredningar.....	25
Utvärdering av försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning.....	25
Demokratiutredningen.....	28
Demokratidelegationen.....	32
Kommundemokratikommittén.....	32
Regionalt styre.....	33
Motioner.....	33
Lagrådsyttrande 1996 om regionförbund och region- fullmäktige.....	36
Utskottets bedömning.....	36
Kommundelsnämnder och direktval.....	37
Motioner.....	37
Aktuella utredningar m.m.....	37
Utskottets bedömning.....	38
Särskilda frågor om lokal demokrati.....	38
Kommunala folkomröstningar.....	38
Motioner.....	38
Bakgrund.....	38

Utskottets bedömning	39
Medborgardeltagande i fullmäktige	40
Motioner	40
Bakgrund	40
Utskottets bedömning	41
Förtroendevaldas arbetsförhållanden m.m.	41
Motioner	41
Bakgrund	41
Utskottets bedömning	43
Indelningsfrågor	43
Motioner	43
Bakgrund	44
Utskottets bedömning	45
Kommunalförbund över nationsgränser	45
Motioner	45
Bakgrund	46
Utskottets bedömning	46
Allmänna demokratifrågor	47
Delaktighetsfrågor	47
Motioner	47
Utredningar	48
Utskottets bedömning	49
Relationen mellan politisk och verkställande makt	49
Motion	49
Utskottets bedömning	50
Individens ställning	50
Motion m.m.	50
Utskottets bedömning	50
Likhet inför lagen och kulturell bakgrund	50
Motion	50
Utskottets bedömning	51
Hemställan	51
Reservationer	52
1. Grundlagsreglering av den kommunala självstyrelsen (mom. 1)	52
2. Kommuner och miljöstyrande avgifter (mom. 3)	53
3. Ändrad regional ansvarsfördelning (mom. 4)	54
4. Landstingens roll (mom. 5)	54
Särskilda yttranden	55
1. Kommuners rätt att överlåta egendom (m, kd, c, fp)	55
2. Kommuners rätt att överlåta egendom (mp)	55