

Publicerad i:

**Självstyrelse på lokal och regional nivå. Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna.**

Region Skåne och Västra Götalandsregionen, 2005.

ISBN 91-7261-046-8

Olof Petersson

## Vad är lokal och regional självstyrelse?

Enhet i mångfalden, att skapa en av flera, är en tanke som går långt tillbaka i de politiska institutionernas historia. I förslaget till konstitution för EU talas om ett Europa ”förenat i mångfalden”. *E pluribus unum* lyder texten i Förenata Staternas riksvapen. Medeltidens politiska tänkande handlade om hur samhällets enskilda delar, individer och olika slags kollektiv, kunde bilda en helhet. Tidens problem var att förstå och bemästra en värld av korporationer, gillen, skrån, städer, landskommuner, furstendömen och kyrkliga samfälligheter.

### Statsförbund, förbundsstater och enhetsstater

En svag form av samordning går i statsvetenskapen under beteckningen *statsförbund*, eller konfederation. De amerikanska kolonier, som 1776 förklarade sig självständiga, ingick till en början ett lösligt förbund, *The United States of America*. Den regionala självstyrelsen var stor, men de gemensamma institutionerna visade sig snart vara otillräckliga. Man samlades därför 1787 till ett konvent för att lösa uppgiften att skapa en starkare och mer varaktig union.

Konventet utmynnade i en *förbundsstat*, en federation, som blev mönsterbildande. USA brukar betraktas som den första nya nationen, den första landsomfattande republiken, den första formen av representativ demokrati i stor skala och den första federalt organiserade staten.

Grundläggande för federalismen är att makten kommer nerifrån. Självstyrande regioner beslutar frivilligt att avstå från en del av sin makt till en gemensam union. Federalt organiserade styrelseskick känner man igen på tre utmärkande drag: folkstyrelse, självstyrelse och delad styrelse.

*Folkstyrelse*. Förbundsstater visar att demokratiska styrelseformer kan existera parallellt på olika territoriella nivåer. Ett vanligt uttryck i dagens statsvetardebatt är flernivådemokrati, i internationell litteratur talas om *multilevel governance*. Tanken är att folkstyrelsen samtidigt

kan förverkligas i lokal, regional och nationalstatlig skala, kanske till och med i europeiskt och globalt format. Förbundsstaterna visar hur man kan organisera institutioner och beslutsprocesser så att den offentliga makt som utgår från folket kan omsättas till politiska beslut längs olika vägar och inom olika territoriellt baserade samfälligheter.

*Självstyrelse.* I de federala staterna har regionerna självständig beslutsmakt inom tunga politiska områden; det kan röra sig om regional utveckling, hälso- och sjukvård, kommunikationer, utbildning, mediepolitik och kultur. Inom den regionala självstyrelsen ligger makten att, inom de gränser som konstitutionen drar upp, utforma de egna styrelseformerna. I förbundsstater som USA och Tyskland finns det inte bara en nationell konstitution; varje delstat har dessutom sin egen konstitution. Det förekommer också att rättsväsendet är delvis olika organiserat i olika delar av landet.

*Delad styrelse.* Kännetecknade för en förbundsstat är inte endast folkstyrelse och självstyrelse utan också delad styrelse. Ordet ”delad” har en dubbelmening som här passar mycket väl. Styrelsen är delad i meningen uppdelad, åtskild. Förbundet har sitt beslutssystem liksom varje delstat har sitt. Men delad har också en betydelse av samfälld, gemensam. Förbundet och delstaterna ingår i en och samma rättsgemenskap och dessutom har delstaterna en konstitutionellt reglerad rätt att medverka i rikets styrelse, vanligen i form av en särskild kammare i parlamentet såsom den amerikanska senaten och det tyska förbundsrådet.

I dag utgörs 25 av världens 193 stater av federationer. Därmed bor 40 procent av jordens befolkning i förbundsstater; folkrika federationer som Indien, Brasilien, USA och Ryssland väger tungt i denna statistik. Därtill kommer att alltfler länder ger alla eller vissa regioner ökad självbestämmanderätt, utan att för den skull bli fullfjädrade federationer. Spanien och Storbritannien är exempel på sådana stater med vidgad regional självstyrelse.

Med *enhetsstater* avses länder där den centrala statsmakten ensam kan besluta över regionala och kommunala förhållanden. Makten kommer uppifrån. Det innebär nu inte att staten ensam behöver bestämma över allting. Staten kan bestämma att överlåta delar av sin makt till regioner och kommuner. Decentralisering är därför ett begrepp som hör hemma i enhetsstatens föreställningsvärld.

### **Sverige en decentraliserad enhetsstat**

Sverige brukar betecknas som en decentraliserad enhetsstat. Vår grundlag klargör att riksdagen är folkets främsta företrädare, samtidigt som folkstyrelsen också förverkligas genom ”kommunal självstyrelse”. Regeringsformen stadgar att det ska finnas ”primärkommuner och landstingskommuner”, där beslutanderätten utövas av ”valda församlingar”.

Konstitutionellt är den svenska folkstyrelsen således skiktad i tre nivåer: riket, landstingen/regionerna och kommunerna. Att tala om nivåer kan dock vara vilseledande. Riksdagen är förvisso överordnad landstingen och kommunerna, men mellan de båda senare råder inget hierarkiskt förhållande. Maktmässigt är landstingen och kommunerna snarast sidställda.

När det gäller den närmare maktfördelningen mellan riket, landstingen/regionerna och kommunerna lämnar den svenska grundlagen inte mycket vägledning. De kommunala

självstyrelseorganen får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, heter det i regeringsformen. Men de närmare reglerna för landsting/regioner och kommuner finns inte i grundlagen, utan i kommunallagen, som riksdagen när som helst kan ändra med enkel majoritet.

## **Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse**

Man får numera också gå utanför landets gränser för att hitta de regler som styr de svenska självstyrelseorganen. Europarådet har tagit initiativ till en konvention om kommunal självstyrelse, som trädde i kraft 1988. Termerna lokal och kommunal självstyrelse används synonymt; den engelska texten talar om *local self-government*. Sverige ratificerade konventionen, efter visst dröjsmål, 1989. Konventionen är tillämplig på såväl kommuner som landsting/regioner.

Syftet med konventionen var att avhjälpa bristen på enhetliga normer för att bedöma och trygga kommunernas rättigheter. Konventionen ålägger staterna att tillämpa grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende. Denna europeiska konvention sammanfattar den lokala självstyrelsens viktigaste förutsättningar.

*Demokratisk betydelse.* Inledningen ger uttryck för de allmänna principer som ligger till grund för konventionen. Kommunal självstyrelse säges ge ett väsentligt bidrag till demokrati, effektiv förvaltning och decentralisering av makten. Kommunerna har en viktig roll i uppbyggandet av Europa. Kommuner ska inrättas på ett demokratiskt sätt och åtnjuta omfattande självbestämmanderätt.

*Grundlagsskydd.* Konventionen stadgar att den kommunala självstyrelsen i princip ska ges grundlagsskydd. Att bestämmelsen inte är mer kategoriskt utformad beror på att stater, som England, kan sakna skriven författning eller att federala stater kan vara så organiserade att den lokala självstyrelsen regleras av delstaterna och inte av den centrala förbundsregeringen.

*Reell självstyrelse.* Innebörden av begreppet lokal självstyrelse är att kommunen ska både ha "rätt" (dvs. lagstadgat utrymme) och "möjlighet" (dvs. reella resurser) att "sköta en väsentlig del av de offentliga angelägenheterna". Formuleringen "på eget ansvar" betonar att kommunerna inte ska vara begränsade till att endast verka som representanter för högre organ. Rätten till självstyrelse ska utövas genom demokratiskt tillsatta organ. Denna princip ger uttryck för den vikt som Europarådet fäster vid demokratiska styrelseformer.

*Ordentliga befogenheter.* Konventionen gör inget försök att uttömmande räkna upp de befogenheter och åligganden som gäller för kommunerna över hela Europa, men fastställer i alla fall de allmänna principerna. Huvudtanken är att kommunerna ska ha en rejält tilltagen sfär för självständigt handlande och att staten inte ska kunna pålägga kommunerna uppgifter hur som helst; kravet på lagenlighet är här centralt. I en särskild punkt betonas den allmänna principen att offentligt ansvar ska decentraliseras. Såvida inte omfattningen eller arten av en uppgift är sådan att den behöver behandlas inom ett större område, eller det finns starka effektivitetsskäl eller ekonomiska skäl, ska uppgiften i allmänhet anförtros åt den mest lokala styrelsenivån.

*Skydd för den kommunala indelningen.* Visserligen ger konventionen inte någon makt för en kommun att inlägga veto mot ändringar i den kommunala indelningen, men däremot stadgas samråd. Folkomröstningar kan vara lämpliga, men är inte obligatoriska.

*Handlingskraftig ledning.* Kommunerna måste kunna fatta beslut om sin egen förvaltning så att hänsyn kan tas till lokala förhållanden och administrationens effektivitet. En stel organisation får inte uppifrån påtvingas kommunerna. Kommunerna ska ha möjlighet att erbjuda tillräckligt förmånliga anställningsvillkor för att kunna rekrytera och behålla kvalificerad personal. De förtroendevalda ska ha sådana arbetsvillkor att deras uppdrag inte hindras och de ska ges skälig ersättning för sitt arbete.

*Skydd mot statligt förmynderi.* Enskilda medborgare ska ha rätt att överklaga beslut av kommunala myndigheter och staten får utöva rättslig kontroll över kommunerna. Däremot får staten inte övervaka kommunerna genom förmyndarkontroll. Kontrollen måste ha laglig grund. Administrativ tillsyn ska normalt begränsas till frågan om de kommunala åtgärdernas laglighet, inte deras lämplighet. Kontrollmyndigheten måste använda den metod som minst påverkar kommunens självbestämmanderätt.

*Ekonomiska resurser.* Den lagliga befogenheten att utföra vissa funktioner vore meningslös om kommunerna inte hade tillräckliga ekonomiska resurser. Kommunerna ska ha frihet att själva bestämma hur utgifterna ska prioriteras. Den kommunala ansvarsprocessen måste fungera effektivt. Generella bidrag, eller till och med bidrag bundna till vissa sektorer, är att föredra framför bidrag som är öronmärkta för specifika projekt. Kommunerna ska kunna ta upp lån för att finansiera kapitalinvesteringar.

*Rätt till samverkan.* Kommunerna ska ha möjlighet att samverka med andra kommuner för att genomföra gemensamma projekt, öka effektiviteten eller utföra arbetsuppgifter som överstiger en enskild kommuns förmåga. Kommunerna ska kunna sluta sig samman i regionala, nationella och internationella intresseorganisationer. Även direkt samarbete med kommuner i andra stater ska vara tillåtet.

*Rättsligt skydd.* En kommun ska ha rätt att föra sin talan inför domstol eller likvärdigt, oberoende, författningsenligt organ.

Europarådet, som har till uppgift att försvara och utveckla demokratin, betraktar konventionen som det första multilaterala rättsliga instrument som definierar och garanterar principerna för kommunal självstyrelse, som är en av demokratins grundvalar. Tanken är att konventionen ska bidra till att skydda och stärka gemensamma europeiska värderingar.

### **Timglas med variationer**

Även om konventionen inte innehåller några sanktioner mot länder som bryter mot reglerna har dessa gemensamma europeiska regler ändå redan fått betydelse. Europarådet övervakar kontinuerligt hur konventionen efterlevs och den har därför fått en betydelse i europeisk politik.

Att det numera finns vissa gemensamma grundregler för lokal och regional självstyrelse innebär förvisso inte att Europas länder har likriktats. Det finns en stor variation i hur olika länder i praktiken har ordnat självstyrelsen på olika territoriella nivåer. Kontrasten är stor

mellan ett federalt land som Schweiz, där kantonerna på regional nivå har hand om viktiga delar av den politiska makten. Schweiz kan därmed liknas vid en diamant, med stor mellannivå men med både en svag central nivå och en svag lokal nivå.

Sverige utgör i detta avseende en motpol. Maktstrukturen här ser snarast ut som ett timglas. Sverige kan både beskrivas som ett centraliserat land (med tanke på den starka centrala statsmakten) och som ett decentraliserat land (med utgångspunkt i kommunernas viktiga roll). Däremot har Sverige, historiskt sett, jämförelsevis svagt utvecklade regioner.

Även om denna bild fortfarande gäller som en allmän beskrivning, så utgör den ett genomsnitt som döljer stora, och dessutom ökande, variationer. Timglasets modell stämmer bättre inom vissa politiska sakområden, men sämre inom andra. Hälso- och sjukvården är givetvis det stora undantaget, där landsting och regioner spelar en förstaplansroll. Dessutom finns det skillnader mellan olika delar av landet. Tillkomsten av storlandsting och regioner gör att den territoriella mellannivån inte längre ser samma ut i hela landet. Timglasets midja håller på att svälla ut.

## **Självstyrelse och folkstyrelse**

Självstyrelsens problem är i dag en av de viktigaste, och uppenbarligen en av de mest svårösta, i svensk politik. Det enda som man verkar överens om är att det nuvarande systemet inte fungerar tillfredsställande. Den stora frågan är hur man samtidigt ska förverkliga idéerna om självstyrelse och folkstyrelse.

I den enskilde medborgarens perspektiv har problemen snarast tenderat att förvärras. För inte så många år sedan hade invånarna i Göteborg två valsedlar, en till riksdagen och en till kommunen. I dag företräds göteborgarna av politiska representanter på sex nivåer: Europaparlamentet, riksdagen, Västra Götaland, Göteborgsregionen (indirekt vald), kommunen och stadsdelsnämnden (också indirekt vald). Hur ska folkviljan kunna förverkligas i detta svåröverskådliga system?

Diskussionen har inte minst handlat om statens ingripande i kommunernas och landstingens arbete. Det finns många exempel på konflikter mellan staten och de lokala självstyrelseorganen. I början av 1990-talet införde regeringen och riksdagen ett kommunalt skattestopp, trots att grundlagen innehåller bestämmelser om kommunal självstyrelse och en fri kommunal beskattningsrätt. Utjämningsystemets utformning har också lett till kontroverser; lagrådet underkände bland annat ett regeringsförslag såsom grundlagsstridigt. Kommuner och landsting har upprepade gånger klagat över att domstolar och ämbetsverk sätter upp normer och därmed inskränker den lokala handlingsfriheten; mest uppmärksammade är konflikterna kring socialtjänstlagens regler om socialt bistånd. När det gäller de funktionshindrades rätt till stöd och service har kommunerna klagat på att lagreglerna inte ger någon lokal handlingsfrihet och till och med föreslagit att staten i så fall själv borde ta över hela ansvaret. Borgerliga majoritetens utförsäljning av allmännyttiga bostäder och privatisering av sjukhus har föranlett den socialdemokratiska regeringen att med stopplagar och andra metoder ingripa i den kommunala självstyrelsen.

Regeringen har också på andra sätt illustrerat flernivådemokratins problem. När regeringen i sin demokratiproposition lade fram förslag i syfte att stärka folkstyrelsen riktades

huvudintresset mot kommunerna (prop. 2001/02:80). Ett exempel är att kommunens invånare numera givits rätt att väcka förslag till kommunfullmäktige. Staten ingriper i de lokala självstyrelseorganens inre arbete för att förbättra individernas påverkansmöjligheter. Man stärker folkstyrelsen på självstyrelsens bekostnad.

Problemen har satt fart på det svenska utredningsväsendet. Ansvarskommittén har i uppgift att samlat och långsiktigt se över uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de olika nivåerna i samhällsorganisationen. En parlamentarisk författningsutredning ska under de närmaste åren göra en genomlysning av den svenska grundlagen.

Den svenska debatten förs mot bakgrund av den pågående förnyelsen av EU:s regelverk. Stats- och regeringscheferna kom i juni 2004 överens om ett nytt konstitutionellt fördrag. En av huvudfrågorna har just varit hur makt och ansvar ska fördelas mellan beslutsnivåerna inom EU. Det framtidskonvent som utarbetade grundlagsförslaget hade i uppgift att lösa problemet hur man ska upprätta och övervaka en mer exakt avgränsning av Europeiska unionens och medlemsstaternas behörigheter, så att subsidiaritetsprincipen återspeglas.

Att EU över huvud taget började se över sina spelregler beror på att stats- och regeringscheferna blev allt oroligare för de besvikna medborgarna. De europeiska institutionerna måste ”flyttas närmare medborgarna”. Toppmötet i Laeken 2001 konstaterade att ”medborgarna anser att allt i alltför stor utsträckning avhandlas ovanför deras huvuden och de vill ha en bättre demokratisk kontroll”. Ett av huvudområden som pekas ut gäller den vertikala maktindelningens problem: ”En bättre fördelning och definition av behörighet i Europeiska unionen.”

Debatten om självstyrelsen måste därför föras med utgångspunkt i folkstyrelsens aktuella problem. Folkstyrelsens ideal kan användas som utgångspunkt för att diskutera de olika sätten att inrätta den kommunala och regionala självstyrelsen. Det gäller därför att utvärdera självstyrelsealternativen från folkstyrelsesynpunkt.

Kravet på medborgarstyrelse talar för att maximera antal påverkansmöjligheter och därmed antalet nivåer. Den lokala nivån har också försteg när det gäller möjligheterna till direkt medborgardeltagande. Principen om medborgarstyrelse innefattar emellertid också krav på tolerans och politisk jämlikhet. Rättsstaten ställer krav på den offentliga organisationen när det gäller förutsebarhet, rättssäkerhet och respekt för fri- och rättigheter. Bedömer man däremot flernivådemokratien efter dess handlingskraft är det egenskaper såsom flexibilitet, beslutsförmåga och effektivitet som träder förgrunden.

Redan denna korta exemplifiering visar att flernivådemokratien rymmer flera djupgående dilemman. Varje nivå inom den politiska organisationen måste kännetecknas av demokrati inåt, men ska också besitta handlingskraft utåt. Lokala organ ställer å ena sidan krav på självbestämmande, men söker också tillgång till centrala beslutsorgan. Små organ har nära till besluten, medan stora organ kontrollerar fler resurser. Lokal anpassning talar för decentralisering, likabehandling är ett argument för centralisering. Fördelning av befintliga resurser underlättas av centraliserad organisation, medan innovation och dynamik befrämjas i en decentraliserad miljö.

Så länge vi vill ha ett demokratiskt samhälle som förverkligar flera olika ideal kommer sådana värdekonflikter och dilemman vara ofrånkomliga. Det finns ingen expert som kan tala om hur

dessa konflikter ska hanteras. Uppgiften att finna de praktiska lösningarna vilar hos de demokratiskt valda politikerna, ytterst hos medborgarna själva.

*Olof Petersson*

Statsvetare, forskningsledare vid Studieförbundet Näringsliv och Samhälle, SNS