

# SVERIGES ANPASSNING TILL EUROPA-KONVENTIONEN OM KOMMUNAL SJÄLVSTYRELSE\*

av Tom Madell och Anders Lidström

Universitetslektor vid Ekonomihögskolan, Lunds universitet, hovrättsråd vid Hovrätten för Övre Norrland (tjänstledig) och tidigare professor i rättsvetenskap vid Juridiska institutionen, Umeå universitet  
Professor emeritus i statsvetenskap vid Statsvetenskapliga institutionen, Umeå universitet

---

Efter det att Sverige ratificerade Europakonventionen om kommunal självstyrelse (the European Charter of Local Self-Government) 1989, den s.k. självstyrelsekonventionen, har ett antal reformer av det lokala och regionala självstyret ägt rum. Frågan är i vilken utsträckning dessa reformer kan ses som anpassningar till konventionen. Analyser av granskningsrapporter och förarbeten indikerar att reformerna till stor del är inspirerade av konventionen men att några nyckelfunktioner i det svenska rättssystemet, t.ex. bristen på erforderliga rättsmedel, förblir opåverkade trots de i konventionen uppställda kraven.

---

## 1. Bakgrund

Europarådet arbetar för att främja demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens principer. Inom Europarådet är Kongressen för lokala och regionala myndigheter (The Congress of Local and Regional Authorities, CLRAE) det organ som arbetar med att främja lokal och regional demokrati och för att stärka det kommunala självstyret.<sup>1</sup> Kongressen består av 324 folkvalda ledamöter och lika många suppleanter från lokala och regionala myndigheter i medlemsstaterna. Sverige företräds av sex ledamöter och sex suppleanter från olika kommuner och regioner. De svenska representanterna föreslås av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kongress och nomineras formellt av den svenska regeringen till Europarådets generalsekreterare. Den svenska delegationen erhåller administrativt och sakkunnigt stöd från SKR.

Europakonventionen om kommunal självstyrelse, den s.k. självstyrelsekonventionen,<sup>2</sup> är en av de grundläggande texterna för samarbetet mellan de

---

\* Artikeln har *peer review*-granskats.

<sup>1</sup> Congress of Local and Regional Authorities – Congress of Local and Regional Authorities (coe.int), <https://www.coe.int/en/web/congress/home> (hämtad den 9 november 2023).

<sup>2</sup> Ibland även benämnd Självstyrelsestadgan.

46 medlemsländerna i Europarådet.<sup>3</sup> Konventionen, som inrättades av Kongressen 1985, slår fast vissa grundläggande principer för medlemsstaternas förhållande till sina kommuner och regioner. Konventionen ställer krav på bl.a. lagstadgad kommunal självstyrelse, den kommunala indelningen, friheten att bestämma den inre organisationen, egen och tillräcklig kommunal finansiering samt rätt till konsultationer mellan stat och kommunsektor. Sverige ratificerade konventionen 1989 och Europarådets samtliga medlemsländer har ratificerat den grundläggande konventionstexten. Till konventionen hör även en förtydliganderapport (Explanatory Report).<sup>4</sup>

Vid Sveriges ratificerade var budskapet att det var viktigt att stödja självstyrelsekonventionen eftersom den – genom att slå fast vissa grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna – skulle bidra till att stärka och trygga den kommunala självstyrelsen i Europa. Eftersom regeringen ansåg att Sverige redan uppfyllde alla artiklar i konventionen krävde Sveriges tillträde till den inga lagändringar och det var därför inte nödvändigt att göra några rättsliga anpassningar för att uppfylla de i konventionen uppställda kraven.

”I Sverige har den kommunala självstyrelsen en lång tradition och en stark förankring i samhällskicket. Som framgår av redovisningen i föregående avsnitt medför ett svenskt tillträde till konventionen inte något behov av att ändra den svenska lagstiftningen. Tvärtom är de principer som konventionen ger uttryck för sedan länge införlivade i det svenska rättssystemet eller i den allmänna förvaltningstraditionen. Det saknas därför anledning att undanta någon punkt vid ratificeringen.”<sup>5</sup>

Under de snart 35 år som gått sedan ratificeringen har Sverige vid flera tillfällen reformerat regelverket rörande lokal och regional förvaltning, givetvis genom kommunallagen (1991:900) och kommunallagen (2017:725) men även avseende annan lagstiftning, inte minst genom de grundlagsändringar som gjordes 2011. Frågan är dock i vilken utsträckning dessa reformer tagit hänsyn till självstyrelsekonventionen.

Kongressen övervakar att medlemsstaterna lever upp till de krav på lokal och regional demokrati som följer av konventionen genom att ungefär vart femte år göra regelbundna kontrollbesök i medlemsstaterna, genom att

---

<sup>3</sup> Europeisk konvention om kommunal självstyrelse, Council of Europe 2021, <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-swe-a6/1680a16126> (hämtad den 9 november 2023).

<sup>4</sup> Vid utvärderingarna av medlemsstaternas efterlevnad av Konventionen används sedan 2020 också Kongressens kommentar till förtydliganderapporten. Denna summerar den samlade kunskapen om tillämpningen av konventionen under dess första 30 år (Congress of Local and Regional Authorities: A contemporary commentary by the Congress on the explanatory report on the European Charter of Local Self-Government (CG-FORUM(2020)02-05final)).

<sup>5</sup> Prop. 1988/89:119 s. 8.

granska särskilda aspekter av konventionen och genom att övervaka lokala och regionala val. Vid kontrollbesöken går granskningen till så att ett par rapportörer, dvs. några av de folkvalda ledamöterna, på uppdrag av Kongressens övervakningskommitté tillsammans med någon av de oberoende nationella experter<sup>6</sup> som Kongressen har till sitt förfogande besöker olika aktörer i det land som ska kontrolleras. Rapportörerna sammanställer därefter en rapport (Explanatory memorandum) som antas av övervakningskommittén. De som intervjuats vid kontrollbesöken ges möjlighet att lämna kommentarer till en preliminär version av rapporten. Den slutliga versionen fastställs sedan av Kongressen.

Artikeln syftar till att analysera i vilken utsträckning Sverige har anpassat sig till självstyrelsekonventionen vid reformeringen av sitt kommunala självstyrelsesystem och om det fortfarande finns områden där Sverige inte lever upp till vad som där stadgas. Analysen genomförs bl.a. mot bakgrund av de granskningsrapporter som upprättats vid de tre kontrollbesök då Sveriges efterlevnad av konventionen har granskats.

## 2. Den kommunala självstyrelsen

Svenska kommuner – inbegripet såväl kommuner som regioner<sup>7</sup> – har en nyckelroll som leverantörer av välfärdstjänster till medborgarna. Kommunerna ansvarar för bl.a. sociala tjänster, äldreomsorg och barnomsorg samt för grundskole- och gymnasieutbildning men också samhällsservice i form av vatten och avlopp, avfallshantering, parker och rekreation samt brandskydd. Regionerna ansvarar för primärsjukvård och sjukhus, men har också ett ansvar för regional utveckling, regional kultur och regional kollektivtrafik.<sup>8</sup>

Det omfattande ansvaret för välfärdstjänster innebär att de svenska kommunerna har en omfattande och betydelsefull ställning. Det är därför naturligt att 49 procent av de offentliga utgifterna i Sverige är hänförliga till den kommunala sektorn. I Europa är det endast Danmark som har en mer omfattande kommunal sektor, då de danska kommunerna även ansvarar för

---

<sup>6</sup> Det finns en oberoende expert samt en suppleant från vart och ett av de 46 medlemsländerna i Europarådet som ingår i the Group of Independent Experts on the European Charter of Local Self-Government. Dessa experter är vanligtvis jurister eller statsvetare, verksamma vid något av de nationella universiteten. Anders Lidström och Tom Madell har sedan 2007 representerat Sverige som oberoende experter.

<sup>7</sup> Sekundärkommunerna betecknas i allmänhet som "regioner" även när det historiskt korrekta hade varit landsting.

<sup>8</sup> Se närmare Olle Lundin och Tom Madell, *Kommunala befogenheter*, 9 uppl. 2022.

utbetalning av pensioner.<sup>9</sup> Ett annat tecken på den svenska kommunernas relativa betydelse är att 83 procent av alla anställda inom den offentliga sektorn är anställda inom kommunal verksamhet, vilket är den högsta siffran i Europa.<sup>10</sup>

Mätningar visar att 65 procent av medborgarna i Sverige har stort förtroende för lokala och regionala myndigheter. Inom EU är det endast Danmark och Luxemburg som uppvisar högre förtroendesiffror.<sup>11</sup> Även andra studier tyder på att den kommunala självstyrelsen i Sverige är bland de starkaste i Europa. Ett försök att upprätta ett sammansatt index för lokal autonomi identifierar Sverige, efter Schweiz och Finland, som de länder i Europa som har de mest självständiga lokala myndigheterna.<sup>12</sup>

Mot den bakgrunden skulle det vara lätt att dra slutsatsen att det svenska systemet med självstyrande kommuner och regioner är bland de bästa i världen och att det inte finns något behov av förbättringar. Det verkar i vart fall ha varit den svenska regeringens ingångsvärde när självstyrelsekonventionen ratificerades 1989. I förarbetena betonades att självstyrelsekonventionen ”bör ses som en led i strävandena att stärka och utveckla den kommunala självstyren och demokratin i Europa och världen. Dessa strävanden bör Sverige som nation självfallet ställa sig bakom”.<sup>13</sup> Departementschefen uttalade vidare att den svenska kommunala självstyrelsen har en lång och stark tradition och att de principer som uttrycks i konventionen sedan länge är integrerade i det svenska rättssystemet och i den allmänna förvaltningstraditionen.<sup>14</sup> Sverige ansågs således vara en förebild snarare än ett land som behövde några anpassningar. Uppfattningen var att konventionen skulle bidra till förbättringen av andra länders system och att Sverige skulle stödja sådana ansträngningar. Konventionen tillåter medlemsländer att avstå från att ratificera vissa artiklar, men Sverige beslutade att inte använda den möjligheten. Sverige är därför bundet av alla bestämmelser i konventionen.

Enligt svensk dualistisk rättstradition<sup>15</sup> integreras inte ratificerade internationella konventioner som sådana automatiskt i det interna svenska rätts-

---

<sup>9</sup> OECD Fiscal Decentralisation Database: Consolidated government expenditure as percentage of total general government expenditure (consolidated) [Table 5: 1969–2012] <http://www.oecd.org/ctp/federalism/oecd-fiscal-decentralisation-database.htm>.

<sup>10</sup> Dexia, *Sub-national Governments in the European Union: Organisation, Responsibilities and Finance*, 2008.

<sup>11</sup> Eurobarometer, Eurobarometer No 77, Spring 2012.

<sup>12</sup> Andreas Ladner m.fl., *Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)*, *Regional & Federal Studies*, 26(3), 2016 s. 321–357.

<sup>13</sup> Prop. 1988/89:119 s. 7 f.

<sup>14</sup> Prop. 1988/89:119 s. 8.

<sup>15</sup> Till skillnad från länder med en monistisk rättstradition där internationella bindande konventioner, tillsammans med landets egna inhemska lagar, redan genom ratificeringen blir gällande rätt.

systemet. I stället måste de omvandlas till inhemsk lagstiftning. Självstyrelsekonventionen och den förtydliganderapport som åtföljer konventionen lades i det här fallet till som bilagor i prop. 1988/89:119. De ratificerade konventionerna ses dock vanligtvis som mycket viktiga för tolkningen av nationellt antagna lagtexter, men i likhet med andra länder som saknar system för formell inkorporering har konventionen ingen direkt rättslig status vid en domstolsprövning.<sup>16</sup>

Sveriges efterlevnad av konventionen har granskats av Europarådet vid tre tillfällen, 2005,<sup>17</sup> 2013<sup>18</sup> och 2022.<sup>19</sup> Även om den övergripande bedömningen vid granskningarna har varit att Sverige efterlevde konventionen har granskningsrapporterna även innehållit en hel del kritik. Vi använder dessa granskningsrapporter för att göra en bedömning av hur Sverige har anpassat lagstiftningen till konventionen. Granskningsrapporterna kompletteras med bl.a. förarbeten som speglar hur systemet för kommunalt självstyre har förändrats över tid. Uppmärksamheten riktas särskilt mot de fyra artiklar i konventionen där det i de olika granskningsrapporterna har framförts kritik mot Sverige, dvs. artikel 2, artikel 4, artikel 9 och artikel 11. Vi berör även de anpassningar till artikel 6 som gjorts efter ratificeringen.

Frågan om Sveriges anpassningar av konventionen kan ses som ett exempel på ett frivilligt antagande av en internationell standard. Det är vanligtvis frivilligt för en stat att ansluta sig till en konvention, men eftersom stater formellt är suveräna är tillskapandet av internationella konventioner mycket viktiga för att ställa upp gemensamma minimikrav och för att samordna dessa.<sup>20</sup> En konvention består av en uppsättning principer, normer och beslutsförfaranden. Den kan också innehålla sätt att övervaka och kontrollera efterlevnaden av normerna. Många konventioner kan ha ett ekonomiskt eller miljömässigt syfte, men självstyrelsekonventionen och Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter kan ses som exempel på en grupp internationella konventioner som syftar till att skydda rättigheter för dem som kan vara i en utsatt position

<sup>16</sup> Giovanni Boggero, *Constitutional Principles of Local Self-Government in Europe*, Studies in territorial and cultural diversity governance; vol. 9, Brill 2018.

<sup>17</sup> Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory Memorandum and Recommendation 163 on Local and regional democracy in Sweden*, CG (12) 7 Part II REV, 2005.

<sup>18</sup> Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory Memorandum and Recommendation 357 on local and regional democracy in Sweden*. Document CG(26)12FINAL, 2014.

<sup>19</sup> Council of Europe, *The Congress of Local and Regional Authorities, Explanatory Memorandum and Recommendation 485 on Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Sweden*, CG(2022)43-12FINAL, 2022.

<sup>20</sup> Stephen D. Krasner (red.), *International regimes*, Cornell University Press 1983 och Andreas Hasenclever m.fl., *Theories of international regimes*, Cambridge University Press 1997.

gentemot exempelvis staten. Självstyrelsekonventionen är unik på så sätt att den handlar om statens reglering av förhållanden på en kommunal nivå.

Trots den omfattande litteratur som finns avseende genomförande och tillämpning av internationella konventioner är det begränsat med analyser av vilken betydelse som självstyrelsekonventionen har haft för svenskt vidkommande. Även om det är allmänt erkänt att konventionen påverkade institutionaliseringen av lokal demokrati och självstyre i de tidigare kommunistländerna i Östeuropa och Centraleuropa,<sup>21</sup> har dess roll i länder med en längre tradition av lokal förvaltning, som Sverige, inte utforskats närmare.<sup>22</sup>

I de närmast följande avsnitten görs en redogörelse för Sveriges efterlevnad av de fem artiklarna i självstyrelsekonventionen där kritik har framförts. Vidare undersöks vilka justeringar Sverige har gjort i förhållande till de krav som ställs upp i Konventionen.

### 3. Artikel 2 – Konstitutionell och laglig grund för kommunal självstyrelse

Artikel 2 självstyrelsekonventionen slår fast att principen om lokalt självstyre ska erkännas genom nationell lagstiftning och, om det är praktiskt möjligt, i grundlagen. Vid tidpunkten för ratificeringen betonade, som framgick ovan, den svenska regeringen att den nationella regleringen överensstämde med artikeln, inte minst genom 1 kap. 1 § första stycket regeringsformen om att den svenska folkstyrelsen realiserar genom ett representativt och parlamentärt statskick och genom kommunal självstyrelse.<sup>23</sup>

Noteras bör att lokalt och regionalt självstyre skrivs in i den svenska konstitutionen först i samband med införandet av 1974-års regeringsform. I den tidigare gällande regeringsformen från 1809 fanns inget uttryckligt omnämnande av lokalt självstyre. Det har anförts att begreppet kommunal självstyrelse innan dess närmast var att se som ett vetenskapligt begrepp snarare än ett lagtekniskt.<sup>24</sup>

Inte heller i äldre kommunallagar fanns det några konkreta bestämmelser om vad kommuner och regioner allmänt sett hade för ställning i det svenska samhället eller vilka uppgifter de redan i sin egenskap av kommuner eller regi-

---

<sup>21</sup> Chris Himsworth, *The European Charter of Local Self-Government; A treaty for local democracy*, Edinburgh University Press 2015.

<sup>22</sup> Se även Anders Lidström och Tom Madell, *Adjusting to International Standards: Has Sweden Learned from the European Charter of Local Self-Government?* *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2018 s. 951–969.

<sup>23</sup> Prop. 1988/89:119 s. 3.

<sup>24</sup> Halvar G.F. Sundberg, *Kommunalrätt*, 1964 s. 29.

oner hade att befatta sig med. Av en inledande bestämmelse, liknade nuvarande 1 kap. 1 § kommunlagen, framgick att kommuner och landsting själva fick vårda sina angelägenheter. Av besvärskapitlet framgick att kommunala beslut inte fick kränka en medlems enskilda rätt och inte heller annars fick vila på orättvis grund. Den som ville veta den närmare innebörden av bestämmelserna var hänvisad till Regeringsrättens årsbok där Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) genom en mängd rättsfall gav närmare besked om vad som var tillåtet och vad som var otillåtet. Detta förändrades först genom 1991-års kommunallagsreform, men vid tidpunkten för ratificeringen av konventionen gällde alltså fortfarande 1977-års kommunallag.

En ny kommunallag trädde i kraft 1992 efter en revidering för att ytterligare decentralisera ansvaret. Den kanske viktigaste förändringen var att kommunerna fick större utrymme för att inrätta sin interna organisation på det sätt som de ansåg vara lämpligt. Vidare skrevs principen om kommunalt självstyre in i 1 kap. 1 §, där det förklarades att kommunerna och landstingen på den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i lagen eller i särskilda föreskrifter. Den nu gällande kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 2018 och är i huvudsak en moderniserad version av 1991-års lag.

Den konstitutionella grunden för lokalt självstyre kom 1995 att ifrågasättas under den politiska debatten om det svenska systemet för kommunal skatteutjämning.<sup>25</sup> Eftersom regeringsformen stadgade att lokala skatter endast kunde användas för lokala ändamål, ifrågasattes om staten hade den konstitutionella rätten att överföra lokala skatteresurser från en kommun till en annan. Detta ledde till en utredning med uppgift att se över det konstitutionella skyddet för det kommunala självstyret. Utredningen föreslog, med hänvisning till den då nyligen ratificerade självstyrelsekonventionen, några förändringar i regeringsformen.<sup>26</sup> Dessa genomfördes dock inte utan kom i stället senare att ingå i en större revidering av grundlagen (se nedan).

De konstitutionella grunderna för kommunalt självstyre behandlades av den första granskningsrapporten 2005 om Sveriges efterlevnad av konventionen. En kritisk synpunkt som framfördes i rapporten var att specifikationen av kommunernas uppgifter och funktioner i 8 kap. 5 § regeringsformen<sup>27</sup> i sin dåvarande lydelse var för tvetydig eftersom det bara angavs att ”grunderna för

<sup>25</sup> Skatteutjämningsystemet infördes genom lagen (1995:1116) om utjämningsavgift för kommuner och landsting och lagen (1995:1515) om utjämningsbidrag för kommuner och landsting.

<sup>26</sup> SOU 1996:129 bl.a. s. 39 och s. 255.

<sup>27</sup> Den dåvarande lydelsen av 8 kap. 5 § regeringsformen var ”Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.”

kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag<sup>27</sup>. Även om en sådan skrivning förvisso skapar flexibilitet ger den samtidigt en enkel riksdagsmajoritet möjlighet begränsa det lokala självstyret. I stället föreslog Kongressen att regeringen skulle överväga att införa mer specifik reglering i regeringsformen som ett sätt att skydda den kommunala självstyrelsen.<sup>28</sup> Trots denna kritik drogs emellertid slutsatsen att Sverige uppfyllde artikel 2.

Arbetet med en översyn av regeringsformen hade dock redan påbörjats och i början av 2000-talet nådde alla politiska partier en överenskommelse om en revidering och uppdatering. En utredning, Grundlagsutredningen, tillsattes 2004 med uppgift att förbereda sådana förändringar. Grundlagsutredningen förväntades inte uttryckligen granska det konstitutionella skyddet för den kommunala självstyrelsen, men hade rätt att ta sina egna initiativ utöver de som anges i dess direktiv. Debatten om skatteutjämningsystemets konstitutionella karriär hade fortsatt och motsättningarna hade förvärrats ytterligare av frågan om tillfälliga skattetillägg verkligen hade stöd i regeringsformen. Dessa händelser bidrog till utredningens beslut att inkludera skyddet och regleringen av kommunalt självstyre. Grundlagsutredningen utsåg en expertgrupp med den specifika uppgiften att undersöka hur det konstitutionella skyddet för lokalt självstyre skulle kunna stärkas.

I betänkandet från expertgruppen beaktades synpunkterna från 1996-årsutredning avseende den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd samt Kongressens granskningsrapport och regeringens svar på den. Förslaget att klargöra kommunala uppgifter och funktioner, t.ex. genom att lägga till en lista med funktioner i regeringsformen, avvisades eftersom det ansågs minska regleringens flexibilitet.<sup>29</sup> Expertgruppen och senare Grundlagsutredningen föreslog emellertid ett antal andra förändringar som skulle understryka vikten av kommunalt självstyre i den svenska politiken. Många av dessa förslag genomfördes genom de ändringar i regeringsformen som trädde i kraft 2011.<sup>30</sup>

En symbolisk förändring var att de flesta grundlagsbestämmelser avseende kommuner samlades i ett kapitel, 14 kap. regeringsformen, vilket sågs som ett sätt att visa på betydelsen av den kommunala självstyrelsen. Det följer således av 14 kap. 1 § att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och av 14 kap. 2 § att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund och även övriga angelägenheter som följer av lag. Av 14 kap. 3 § framgår att lagstiftaren måste ta hänsyn till proportionalitetsprincipen om det föreslås

<sup>28</sup> Council of Europe 2005 (not 17) s. 10.

<sup>29</sup> SOU 2007:93 s. 82.

<sup>30</sup> SOU 2007:93, SOU 2008:125 s. 531–544 och prop. 2009/10:80 s. 208–213.



några förändringar som kan inskränka den kommunala självstyrelsen och av 14 kap. 4 § följer den konstitutionella rätten till beskattning. Den tidigare kontroversiella frågan om kommunal skatteutjämning regleras i 14 kap. 5 §. I bestämmelsen anges att kommunerna i lag får åläggas att bidra till kostnaden för andra kommuners angelägenheter, om det krävs för att uppnå likvärdiga ekonomiska förutsättningar.<sup>31</sup> Slutligen klargör 14 kap. 6 § att föreskrifter om grunderna för kommunala gränsindelningar meddelas i lag.

Den andra granskningsrapporten avseende den svenska efterlevnaden av självstyrelsekonventionen noterade med tillfredsställelse de många konstitutionella förändringar som hade skett, inte minst att den kommunala verksamheten fått ett eget kapitel och att proportionalitetsprincipen kommit till tydligt uttryck i regeringsformen.<sup>32</sup> Kongressen var dock kritisk mot att regeringsformen inte uttryckligen nämnde subsidiaritetsprincipen, dvs. en uttrycklig bestämmelse om att offentliga uppgifter ska utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren. Överlag ansågs dock den konstitutionella och rättsliga grunden för kommunalt självstyre ha stärkts. I flera avseenden hade detta dessutom skett med särskild hänvisning till självstyrelsekonventionen.

I den tredje granskningsrapporten 2022 återupprepades den positiva utveckling som skett avseende proportionalitetsprincipen och den tydlighet som skett i samband med övergången från landsting till regioner. Några synpunkter eller någon kritik avseende artikel 2 nämndes inte.<sup>33</sup>

#### 4. Artikel 4 – Den kommunala självstyrelsens omfattning

Omfattningen av den kommunala självstyrelsen regleras i artikel 4 självstyrelsekonventionen. Bestämmelsen består av sex punkter som anger ett antal villkor beträffande de uppgifter och ansvarsområden för lokal förvaltning som måste uppfyllas för att skydda omfattningen av den kommunala självstyrelsen. Detta inkluderar att ha grundläggande befogenheter och ansvar, att befogenheterna ska vara fulla och exklusiva och att ansvaret ska utföras så nära medborgarna som möjligt. I punkt 6 betonas också kommunernas rätt att rådfrågas i alla frågor som direkt berör dem. Vid tidpunkten för ratificeringen uppgav den svenska regeringen att regeringsformen och kommunallagen motsvarade de flesta punkterna i artikeln, t.ex. kommunernas rättsliga skydd för att utföra sina uppgifter och den kommunala självstyrelsen. Punkt 3, om att beslutsfattande ska utföras så nära medborgarna som möjligt, och punkt 6,

---

<sup>31</sup> Se närmare lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning.

<sup>32</sup> Council of Europe 2014 (not 18).

<sup>33</sup> Council of Europe 2022 (not 19).

om lokala myndigheters rätt att rådfrågas, ansågs emellertid snarare vara i linje med den svenska administrativa traditionen än att bygga på något uttryckligt lagstöd.<sup>34</sup>

Europarådets första granskningsrapport 2005 var emellertid kritisk till hur Sverige uppfyllde artikel 4. Som redan nämnts i samband med artikel 2 var granskarna oroad över den godtyckliga regleringen av kommunala uppgifter och funktioner och att tendensen var att staten i alltför stor utsträckning detaljstyrde kommunal verksamhet. De anförde också kritik mot ett antal specifika exempel som sågs som oberättigade statliga inblandningar i lokala frågor. Ett sådant exempel handlade om att regeringen genom lag hade infört bestämmelser som syftade till att minska det generella statsbidraget till de kommuner som sålde ut kommunala bostadsföretag,<sup>35</sup> vilket från statsmaktens håll ansågs kunna minska bostadsbeståndet för de mindre bemedlade. Enligt granskningsrapporten ansågs detta strida mot artikelns punkt 4, dvs. att de befogenheter som ges kommunerna ska vara fullständiga och oinskränkta och att det ska krävas ett uttryckligt författningsstöd för att andra myndigheter ska kunna gripa in i den kommunala verksamheten.

Frågan hade aktualiserats våren 1999 som en kommunal reaktion mot regeringens förslag att stoppa utförsäljningen av kommunala bostadsföretag. Eftersom lagstiftningsarbetet var känt ute i kommunerna valde några kommuner att agera för att kunna förekomma lagstiftningen. Som ett exempel kan nämnas Täby kommun som den 11 mars 1999 beslutade att uppdraga åt kommunstyrelsen att lägga fram ett avtal om försäljning av kommunens samtliga aktier i AB Täbyhus. Den 14 juni 1999 undertecknade behöriga företrädare för kommunen ett avtal om överlåtelse av samtliga aktier i bolaget. Enligt en klausul i avtalet stadgades att avtalets giltighet var beroende av att fullmäktige godkände avtalet senast den 31 oktober samma år. Tillträde skulle äga rum den 15 december 1999.

Av förarbetena framgick uttryckligen att syftet med lagen var att ”motverka att bostadsföretagen säljs ut eller att pengar förs över från bostadsföretagen till annan verksamhet i kommunerna”.<sup>36</sup> Lagen kom att gälla från den 19 juni 1999, dvs. fem dagar efter det att Täby kommuns avtal undertecknades, men drygt tre månader innan fullmäktiges godkännande den 23 september 1999. I motiven angavs att en ”aktie eller andel skall anses avyttrad när ett civilrättsligt avtal föreligger”.<sup>37</sup> När frågan om minskning av kommunens statsbidrag till följd av avyttringen skulle prövas aktualiserades frågan om vid vilken tidpunkt avyttringen hade ägt rum – vid avtalets undertecknande eller vid fullmäktigebeslutet, dvs. före eller efter lagens ikraftträdande?

<sup>34</sup> Prop. 1988/89:119 s. 4.

<sup>35</sup> Lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m.

<sup>36</sup> Bet. 1998/99:BoU11 s. 1.

<sup>37</sup> Prop. 1998/99:122 s. 17.

Enligt avtalets lydelse skulle det gälla från vid avtalslutet men med förbehållet att dess giltighet var beroende av fullmäktiges beslut. Avtalets rättsverkningar ansågs därför ha uppkommit redan vid avtalslutet genom de allmänna reglerna om konvalescens och rati-habition. Länsstyrelsen fann därför också vid sin bedömning att någon minskning av det generella statsbidraget till kommunen inte skulle göras då avtalet om avyttring av aktierna ansågs ha slutits den 14 juni 1999, dvs. före lagens ikraftträdande.<sup>38</sup>

Motsvarande kritik riktades mot reglerna i lagen (2000:1440) om inskränkning i landstingens rätt att överlämna driften av akutsjukhus till annan vilket ansågs vara ett liknande exempel på ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Det riktades också kritik mot delar av innehållet i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt lagen ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Det som granskningsrapporten vände sig mot som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen var dock den bestämmelse som uttryckligen stadgar att regeringen får förelägga en kommun att anordna kommunal bostadsförmedling.<sup>39</sup> Kongressens rekommendation var därför att regeringen borde använda andra instrument än lagstiftning för att åstadkomma ett samarbete med kommunerna. I samtliga dessa fall kritiserades alltså regeringen för onödig inblandning i kommunala frågor på ett sätt som stod i strid med artikel 4.

I granskningsrapporten uttrycktes också bekymmer över den ökande användningen av ”rättighetslagstiftning” som ger specifika kunder rätt till särskilda tjänster, exempelvis enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, dvs. lagstiftning som ger obestridliga rättigheter till vissa tjänster oberoende av de resurser som kommunerna har tillgängliga. Även om Kongressen hade förståelse för vikten av att skydda att människor i utsatta positioner, ansågs att denna typ av lagstiftning skulle kunna begränsa omfattningen av den kommunala självstyrelsen. Trots kritiken drogs emellertid slutsatsen att det svenska systemet följde artikel 4 men att man borde hitta sätt att se över kostnaderna.

Även de möjligheter till samråd i planerings- och beslutsprocessen som stadgas i punkten 6 ansågs i den första granskningsrapporten vara bristfälliga. När Konventionen ratificerades hävdade regeringen att befintliga kanaler, t.ex. systemet med att skicka ut lagförslag till olika remissinstanser, gav

<sup>38</sup> Se Länsstyrelsens i Stockholms län beslut 2000-03-28 (beteckning 2324-00-1688).

<sup>39</sup> Bestämmelsen är fortfarande gällande rätt. Det bör påpekas att även lagrådet i sitt yttrande över lagförslaget ansåg att bestämmelsen stod i strid med den kommunala självstyrelsen, se prop. 2000/01:26 s. 63 f.

kommunerna tillräckliga möjligheter att ge sina synpunkter på de frågor som var relevanta för dem. Trots detta fanns krav, särskilt från SKR, om att stärka samrådsprocessen. En formaliserad process hade funnits under 1980-talet och i början av 1990-talet, men denna hade därefter avskaffats. Granskningsrapporten föreslog därför att formella samråd skulle återinföras som ett sätt att stärka det kommunala inflytandet över det centrala beslutsfattandet.

Mot bakgrund av kritiken och med direkt hänvisning till artikel 4, punkten 4, diskuterade expertgruppen i SOU 2007:93 hur den nya konstitutionen genom ett formaliserat samrådsförfarande bättre kunde skydda den kommunala självstyrelsen.<sup>40</sup> Regeringen framhöll, med stöd i Grundlagsutredningens slutsats,<sup>41</sup> att även om det inte fanns anledning att utgå från annat än att kommunerna och landstingen redan enligt den gällande ordningen tog del i beredningsprocessen i de frågor som direkt berörde dem, fanns det ändå skäl att förtydliga regelverket så att det klart skulle framgå att remissförfarandet också omfattade kommunerna.<sup>42</sup> Förslaget ledde till att det numera följer av 7 kap. 2 § regeringsformen att upplysningar och yttranden ska inhämtas från kommunerna i den omfattning som behövs vid beredningen av regeringsärenden.

Europarådets andra granskningsrapport 2014 uppmärksammade förändringen i grundlagen, men noterade med hänvisning till synpunkter från Sveriges Kommuner och Landsting, numera SKR, att det ännu inte fanns något formaliserat samråd eller någon tidsram inom vilket samråd skulle äga rum. Regeringen hävdade att den i regeringsformen stadgade ordningen var tillräcklig eftersom den möjliggjorde en flexibel och icke-formaliserad process. Regeringen anförde att SKR kan bjudas in att delta i utredningsarbetet i samband med ny lagstiftning som kan påverka kommunala förhållanden och att SKR och enskilda kommuner genom remissystemet ofta ombeds att lämna yttranden om olika lagförslag.<sup>43</sup>

I granskningsrapporten konstaterades att även om en proportionalitetsprincip hade införts i 14 kap. 2 § regeringsformen fanns det fortfarande brister i förhållande till den kommunala sektorn. Det är fortfarande helt upp till staten att bestämma vilken nivå i samhället som är bäst lämpad för att handha en viss uppgift. Kongressen riktade därför kritik mot det faktum att det saknades en uttrycklig subsidiaritetsprincip inom det svenska politiska systemet som säkerställer att lokala funktioner utförs av lokala myndigheter. I granskningsrapporten konstaterades att det fanns en tydlig en centraliseringstendens

---

<sup>40</sup> SOU 2007:93 s. 87–90.

<sup>41</sup> SOU 2008:125 s. 540–542.

<sup>42</sup> Prop. 2009/20:80 s. 215 f.

<sup>43</sup> Council of Europe 2014 (not 18) p. 45–46.

och uppmanade därför regeringen att införa en konstitutionell subsidiaritetsprincip. Flera fall identifierades där den kommunala självstyrelsen begränsats av staten, t.ex. i regleringen av den sociala sektorn, arbetsvillkor, hälsovård och särskilt regleringen av utbildning och offentlig upphandling.

Subsidiaritetsprincipens allmänna innebörd är att besluten ska fattas på så låg politisk nivå som sakfrågans karaktär tillåter. De högre beslutsnivåerna ska inte ta över i onödan utan vara stödjande resurser för de lägre nivåerna. Subsidiaritetsprincipen är alltså inte en kompetensfördelningsregel i egentlig mening. Subsidiaritetsprincipen rör i stället snarast frågan om och i vilken utsträckning en redan given kompetens ska utnyttjas. Frågan om närhetsprincipen och subsidiaritetsprincipen diskuterades i förarbetena till grundlagsreformen 2011. Expertgruppen landade i slutsatsen att det inte är säkert att en kommunal närhetsprincip alltid är eftersträvansvärd eftersom det är ett antal olika hänsyn som ska tas inom ramen för det kommunala självstyret. Med tanke dessa olika hänsyn bedömdes det framstå som mindre lämpligt att endast låta ett av kriterierna återspeglas, nämligen att beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Det skulle skapa en icke önskvärd bindning och inte gynna den kommunala självstyrelsen och Expertgruppen såg därmed inte någon fördel med en sådan bestämmelse.<sup>44</sup>

Även om granskningsrapporten drog slutsatsen att det fanns en risk för att Sverige i flera fall åsidosatte artikel 4 självstyrelsekonventionen, var den övergripande bedömningen att svensk lag och praxis överlag överensstämmer med artikeln. Det noterades att flera av de konstitutionella förändringarna, t.ex. införandet av bestämmelsen i 7 kap. 2 § regeringsformen, hade bidragit till en närmare efterlevnad av konventionen.

Även i 2022-års granskningsrapport<sup>45</sup> noteras att det fortfarande saknas ett system för samråd mellan staten och kommunerna i samband med att lagstiftning med en direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen. Regeringen uppmanades att införa ett system med möjlighet till kommunalt inflytande som ligger i linje med de krav som följer av självstyrelsekonventionen.

## 5. Artikel 6: Lämpliga administrativa strukturer och resurser för de kommunala uppgifterna

Artikel 6 självstyrelsekonventionen behandlar möjligheterna för lokala myndigheter att självständigt besluta om sina inre administrativa strukturer och förutsättningarna för att rekrytera högt kvalificerad personal. Den svenska

---

<sup>44</sup> SOU 2007:93 s. 75 ff.

<sup>45</sup> Council of Europe 2022 (not 19).

regeringen ansåg att båda dessa villkor var uppfyllda vid tidpunkten för ratificeringen av konventionen, trots att det vid den tidpunkten fanns reglering som stadgade att det skulle finnas inte mindre än sex obligatoriska nämnder för de svenska kommunerna, förutom kommunstyrelse och valnämnd bl.a. också skolstyrelse och byggnadsnämnd. Till stöd för sin uppfattning att konventionens villkor var uppfyllda hänvisade den svenska regeringen till konventionens förtydliganderapport, där det framgick att ett begränsat antal obligatoriska nämnder var godtagbara.<sup>46</sup> Det bör emellertid noteras att det i rapporten endast anges att vissa nämnder kunde vara obligatoriska, men de ska inte vara så omfattande att de föreskriver en fast organisationsstruktur. Hela sex obligatoriska nämnder utgjorde vid tidpunkten för ratificeringen i de flesta svenska kommunerna mer än hälften av det totala antalet nämnder.

Ganska snart efter ratificeringen infördes dock 1991-års kommunallag, vilken gav kommunerna ett betydligt större handlingsutrymme än tidigare vad gällde möjligheterna att organisera den egna verksamheten. Endast kommunstyrelse, valnämnd och överförmyndare/överförmyndarnämnd förblev obligatoriska. Härmed var eventuella tvivel om huruvida det svenska systemet uppfyllde artikel 6 självstyrelsekonventionen i huvudsak borttagna. Intressant nog var förändringarna i förarbetena inte motiverade med hänvisning till konventionen, utan från erfarenheten av försöken med de s.k. frikommunerna, där ett antal utvalda kommuner och landsting själva under flera års tid getts möjlighet att fritt organisera sin verksamhet.<sup>47</sup> Konsekvensen blev dock – oavsett uttrycklig hänvisning till konventionen eller inte – att det svenska systemet sedan införandet av 1991-års kommunallag lever upp till de krav som följer av artikel 6.

## 6. Artikel 9: Kommunernas ekonomiska resurser

Artikel 9 självstyrelsekonventionen, som reglerar kommunernas ekonomiska resurser, består av åtta punkter. Dessa inkluderar bl.a. rätten till egna tillräckliga ekonomiska resurser, att åtminstone en del av dessa resurser ska komma från lokala skatter, behovet av ekonomisk utjämning och att statliga bidrag bör vara generella snarare än för specifika ändamål.

Den svenska regeringen ansåg vid ratificeringen att systemet för kommunal finansiering levde upp till artikelns bestämmelser. Rätten till beskattning garanteras av regeringsformen och det finns inga gränser för hur hög skatten kan vara. Även om det vid tidpunkten fanns ett stort antal riktade statsbidrag,

---

<sup>46</sup> Prop. 1988/89:119 s. 4.

<sup>47</sup> Lagen (1984:382) om försöksverksamhet med en friare nämndorganisation.

uttryckte regeringen en målsättning om att ersätta dem med ett generellt statsbidrag, även om den noterade att självstyrelsekonventionen trots allt möjliggör en liten andel riktade statsbidrag.<sup>48</sup>

Kort efter ratificeringen genomfördes emellertid ett antal revideringar som kan ses som ytterligare anpassningar av självstyrelsekonventionens krav, inte minst att tolv riktade statsbidrag i syfte att stärka den kommunala självstyrelsen under 1993 ersattes med generella statsbidrag.<sup>49</sup> Strax därefter antogs den s.k. ”finansieringsprincipen”, vilket innebär att om staten ålägger kommunerna ett nytt ansvarsområde, måste den också specificera hur det ska finansieras. Finansieringsprincipen är alltså godkänd av riksdagen men är i formell mening inte lagstadgad.<sup>50</sup> Tvärtom angavs uttryckligen att finansieringsprincipen inte borde lagfästas.<sup>51</sup>

Trots dessa åtgärder innehöll Europarådets första granskningsrapport flera kritiska kommentarer om hur Sverige efterlevde artikeln. Även om det i rapporten noterades att riktade statsbidrag i början av 1990-talet övergick till mera generella, anfördes att antalet riktade bidrag därefter gradvis hade börjat öka på ett sätt som stod i strid mot artikel 9 punkt 5. Ett exempel, som även nämndes ovan, rörde beslutet att dra tillbaka delar av det generella statsbidraget till kommuner som sålde ut allmännyttiga bostadsföretag.<sup>52</sup> I granskningsrapporten uttrycktes också, som också nämndes ovan, oro över de ekonomiska konsekvenserna av den ökade ”rättighetslagstiftningen” och hur denna lagstiftning överensstämmer med finansieringsprincipen. Eftersom den sistnämnda lagstiftningen innebar att ett ökat ansvar påfördes kommunerna, uttrycktes en oro för efterlevnaden av finansieringsprincipen och för att tillräckliga resurser inte skulle finnas tillgängliga. Uppgifter från den kommunala sektorn tydde på att så var fallet, medan regeringens uppfattning var att finansieringen var tillräcklig.<sup>53</sup> Enligt granskningsrapporten bestod dock problemet i att riksdagen hade det sista ordet medan kommunerna inte hade något egentligt inflytande över hur finansieringsprincipen skulle tillämpas. Kongressens rekommendation var därför att det skulle finnas ett institutionaliserat sätt att utvärdera de faktiska kostnaderna för att tillhandahålla rättighetsbaserade tjänster, t.ex. en oberoende kommission.

En annan kritisk synpunkt som framföres i granskningsrapporten rörde införandet av tillfälliga skattestopp avseende kommunalskatten. Även om rät-

<sup>48</sup> Prop. 1988/89:119 s. 4.

<sup>49</sup> Prop. 1991/92:150 del II och prop. 1992/93:36.

<sup>50</sup> Prop. 1993/94:150 bilaga 7.

<sup>51</sup> Prop. 1991/92:150 del II s. 24 f.

<sup>52</sup> Lagen (1999:608) om tillfällig minskning av det generella statsbidraget vid avyttring av aktier eller andelar i eller utdelning från kommunala bostadsföretag m.m.

<sup>53</sup> Council of Europe 2005 (not 17) s. 13.

ten till kommunal beskattning följer av regeringsformen införde regeringen ett moratorium för kommunala skatteökningar under finanskrisen 1991–1993. Kongressen framförde i sina rekommendationer att villkoren för att från statligt håll kunna begränsa rätten till beskattning stod i strid med bestämmelsen i artikel 9 punkt 4 och att reglerna måste klargöras så att förutsättningarna för nya eventuella skattetak blev tydliga.

Slutligen riktade 2005-års granskningsrapport stark kritik mot det kommunala skatteutjämningsystemet. Kongressen noterade i sin rekommendation att artikel 9 punkt 5 förvisso tillåter ett utjämningsystem, men att Sverige saknade ett konstitutionellt stöd för att föra över pengar från en kommun för att betala för tjänster i en annan. Kongressen rekommenderade därför att Sverige skulle reformera lagstiftningen för att säkerställa såväl att utjämning är konstitutionellt möjligt som att intrånget i den kommunala självstyrelsen minimeras. Den rekommenderade lösningen var därför att finansieringen för utjämning mellan kommunerna skulle komma från staten, snarare än att det skulle ske som överföringar mellan kommuner.

I sitt svar på granskningsrapporten betonade regeringen att det hade skett en övergång från riktade till generella statsbidrag och att frågan möjligen var mindre relevant i Sverige, där 70 procent av kommunernas finansiering kom från eget skatteuttag, än i många andra länder. Det ansågs heller inte nödvändigt att ytterligare reglera rätten till lokal beskattning eftersom inga nya skattetak planerades. Regeringen anförde också att det kommunala skatteutjämningsystemet var under översyn och att det i och med det skulle komma att överensstämma med Europarådets rekommendation.<sup>54</sup>

I och med att bestämmelsen i 14 kap. 5 § regeringsformen infördes 2011 skapades också ett uttryckligt grundlagsstöd för under vilka förutsättningar kommuner får bidra till kostnaderna för andra kommuners angelägenheter.

Europarådets andra granskningsrapport, 2014, gjorde en grundlig översyn av hur Sverige uppfyllde artikel 9. Det noterades med tillfredsställelse att ett kapitel som uttryckligen reglerade det kommunala självstyret hade införts i regeringsformen, att det inte hade införts några nya skattetak och att införandet av en proportionalitetsprincip verkade bidra till att stärka den kommunala självstyrelsen. Slutligen anmärktes att det kommunala skatteutjämningsystemet, i enlighet med kongressens rekommendation 2005, fått en tydligare reglering i grundlagen.

Kongressen uttryckte dock i sin rekommendation oro över vissa frågor där man ansåg att Sverige inte fullt ut uppfyllde konventionens krav. Ett sådant område var om kommunernas finansiella resurser var tillräckliga och om de

---

<sup>54</sup> Se närmare SOU 2007:93 s. 32 f.



levde upp till artikel 9 punkt 1 eftersom statsbidragen inte var indexerade, dvs. att det saknades garantier för att de skulle öka med inflationstakten. Vid en ökad inflation skulle detta kunna undergräva den finansiella grunden för statligt finansierade men kommunalt tillhandahållna tjänster. Kongressen riktade också kritik mot att kommunerna inte i tillräcklig omfattning involverades i regeringsarbetet vid införandet av nya kommunala ansvarsområden, vilket bl.a. skulle kunna innebära att inte alla kostnadsrelaterade faktorer beaktades. Att inte tillräckliga resurser tillförs kommunerna i samband med att de åläggs nya ansvarsområdet leder till en underfinansiering som står i strid med finansieringsprincipen.<sup>55</sup>

I den tredje granskningsrapporten 2022 uttryckte Kongressen fortfarande oro över några frågor. För det första återupprepades kritiken mot att det i Sverige saknas ett formaliserat system för hur kommunerna kan involveras i samband med frågor av direkt betydelse för den kommunala sektorn. För det andra framfördes en oro över efterlevnaden av finansieringsprincipen i de fall staten tar fram nya riktlinjer och metoder för hur kommunala uppgifter ska utföras. För det tredje riktades kritik mot att de statliga bidragen saknade en uttrycklig indexuppräknings i relation till inflation, klimatförändringar och sociala förhållanden.<sup>56</sup>

På många sätt har det svenska systemet för finansiering av lokala myndigheter blivit mer i linje med konventionen efter ratificeringen. Flera förändringar, delvis som ett svar på den kritik som framkommit i granskningsrapporterna, har genomförts. Inte minst gäller det övergången till i huvudsak generella statsbidrag i stället för riktade, införandet av finansieringsprincipen och ett konstitutionellt stöd för det kommunala skatteutjämningsystemet. Att det från tid annan har införts och även fortsättningsvis kommer att införas olika typer av riktade statsbidrag behöver dock inte nödvändigtvis stå i strid mot självstyrelsekonventionen. Så länge huvuddelen av kommunernas finansiering kommer från det egna skatteuttaget och det generella statsbidraget utgör huvuddelen av de tillskott som kommer från staten torde det svenska systemet i det avseendet i huvudsak leva upp till självstyrelsekonventionens krav på tillräckliga finansiella resurser.

Några frågor återstår dock, framför allt att det saknas uttryckliga regler för att beakta finansieringsprincipen i de fall staten tar fram nya riktlinjer och metoder för hur kommunala uppgifter ska utföras och att det vid riktade statsbidrag saknas regler som garanterar en uttrycklig indexuppräknings i relation till inflation, klimatförändringar och sociala förhållanden.

---

<sup>55</sup> Council of Europe 2014 (not 18) Recommendation 357 s. 1.

<sup>56</sup> Council of Europe 2022 (not 19) Recommendation 485 s. 1.

## 7. Artikel 11: Rättsskyddet för den kommunala självstyrelsen

I artikel 11 självstyrelsekonventionen betonas att kommunerna ska ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunal självstyrelse som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. Den svenska regeringen medgav att denna bestämmelse kunde diskuteras ur en svensk synvinkel eftersom det inte finns någon allmän bestämmelse som gör det möjligt för kommuner att väcka talan i domstol för att pröva lagligheten av olika pålagor som åläggs dem. Icke desto mindre ansåg regeringen att Sverige levde upp till artikeln, eftersom det i förtydliganderapporten till konventionens bestämmelser bl.a. anförs att ett resningsförfarande, som är möjligt om ett beslut grundas på uppenbart felaktig lagtillämpning, skulle kunna uppfylla kraven i artikel 11.<sup>57</sup> Eftersom självstyrelsekonventionen inte har antagits i nationell lagstiftning har dock de försök att åberopa den som stöd för talan vid allmän domstol hittills misslyckats.

Som nämndes ovan var frågan om kommunal skatteutjämning en kontroversiell fråga före revideringen av regeringsformen 2011. Det hävdades med emfas från kommunalt håll att sådana överföringar var grundlagsstridiga och kränkte den kommunala självstyrelsen. Huruvida detta är fallet har aldrig prövats rättsligt av svenska domstolar, eftersom såväl Högsta domstolen som Regeringsrätten, när frågan har kommit på deras bord, beslutat att kommunerna saknar rätt att föra talan i frågan.

Vellinge kommun väckte vid allmän domstol talan mot staten angående redovisningsfordran om 51 miljoner kr, avseende av staten uppburen kommunalskatt som avräknats av skattemyndigheten enligt lagen (1995:1517) om statsbidrag och utjämning för kommuner och regioner. Kommunen åberopade artikel 11 § i självstyrelsekonventionen och hävdade att skatteutjämningsystemet, som utföll till nackdel för kommunen, stred mot regeringsformen.

Högsta domstolen konstaterade i NJA 1998 s. 656 (II) med hänvisning till vad som anförts i förarbetena att artikel 11 självstyrelsekonventionen innebär att kommunerna ska ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunalt självstyre som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. Högsta domstolen framhöll att det i förtydliganderapporten till konventionens bestämmelser anfördes bl.a. att ett resningsförfarande, som är möjligt om beslutet grundas på en uppenbart felaktig tillämpning av lagen, uppfyller kraven i artikel 11. I anslutning härtill anfördes också vid Sveriges

---

<sup>57</sup> Prop. 1988/89:119 s. 6, s. 14 och s. 33.

tillträde till konventionen att det svenska systemet med möjlighet till resning hos Högsta förvaltningsdomstolen bör anses uppfylla artikelns krav. Självstyrelsekonventionen utgör inte någon direkt tillämplig rätt i Sverige. Med hänsyn till vad som redovisats beträffande artikel 11 kunde det därför inte anses att konventionen förutsätter att domstol i ordinär ordning ska pröva mål av aktuellt slag. Högsta domstolen fann därför att konventionens bestämmelser saknade betydelse vid prövningen av allmän domstols kompetens att pröva grundlagsenligheten av det kommunala skatteutjämningsystemet.

I RÅ 2000 ref. 19 ansökte Täby kommun, med i huvudsak samma argument som i fallet ovan, om resning i ett av regeringen avgjort ärende och begärde att ett visst belopp skulle utbetalas till kommunen. Regeringsrätten konstaterade att artikel 9 punkten 5 självstyrelsekonventionen innehåller en bestämmelse beträffande kommunal utjämning och att det svenska rättssystemet vid ratificeringen ansågs uppfylla de krav som konventionen ställde. Vid sin bedömning av om huruvida lagen om utjämningsavgift stod i uppenbar strid med dåvarande 1 kap. 7 § regeringsformen fann Regeringsrätten att bestämmelsen i regeringsformen är ett principstadgande med syfte att skydda kommunernas beskattningsrätt och avsiktligen har getts en allmän utformning. Vidare anfördes att det under åren successivt tillkommit en omfattande lagstiftning, vilken tagit sikte på såväl kommunernas verksamhet och ekonomi som relationen mellan kommunerna och den statliga verksamheten och ekonomin. Den ekonomiska utjämning mellan kommunerna som skett med användande av olika metoder hade härvid har utgjort ett viktigt inslag. Regeringsrättens slutsats blev därför att lagen om utjämningsavgift fick anses ansluta till en sedan lång tid etablerad praxis.

På grund av det anförda fann Regeringsrätten att varken lagen om utjämningsavgift eller någon av de övriga lagar som reglerade det kommunala statsbidrags- och utjämningsystemet stod i uppenbar strid med 1 kap. 7 § regeringsformen och avlog därför kommunens resningsansökan.

Eftersom kommuner i formell mening ingår i den svenska staten, kunde de i målen aktuella kommunerna heller inte få sina ärenden prövade av Europadomstolen i Strasbourg. Det har med anledning av detta anförts att ”[f]rom many points of view, it is regrettable that the courts refused to deal with the case in a manner that would, for the total effect considered, even amount to a kind of *déni de justice*”.<sup>58</sup>

Frågan om det rättsliga skyddet för kommunalt självstyre genom någon form av rättsmedel diskuterades också i Europarådets första granskningsrapport 2005. Även om rapporten konstaterade att det kommunala självstyret i

---

<sup>58</sup> Joakim Nergelius, *Constitutional Law in Sweden*, Klüwer International Law 2011 s. 95.

Sverige hade ett konstitutionellt skydd föreslogs att detta bör stärkas på flera sätt. Ett sätt ansågs kunna vara att göra det obligatoriskt för riksdagen att hänvisa till självstyrelsekonventionen i alla lagstiftningsfrågor som rörde lokalt självstyre. Ett annat skulle vara ett system för upprättelse till ett juridiskt organ till vilket lokala myndigheter kan hänvisa ärenden som de ansåg vara i konflikt med principen om kommunalt självstyre och använda konventionen som riktmärke. Även om en författningsdomstol kan vara ett lämpligt organ för sådana fall, insåg granskarna att detta skulle sakna politiskt stöd i Sverige och att ett sådant förslag heller inte hade något stöd bland kommunerna. Ändå finns det behov av att jämna ut maktbalansen mellan parlamentet och kommuner/regioner, inte minst i finansieringsfrågor. Därför rekommenderade Kongressen att en ständig parlamentarisk kommitté för kommunalt självstyre skulle inrättas, som kunde höra båda sidor, dvs. både staten och kommunerna.<sup>59</sup>

Kongressen rekommenderade också att den då nyligen inrättade Grundlagskommittén skulle överväga olika sätt att förbättra det rättsliga skyddet för kommunalt självstyre. Såväl Expertgruppen som Grundlagsutredningen övervägde de alternativ som Kongressen föreslagit men landade slutligen i ett svagare förslag, nämligen att ge Lagrådet i uppgift att bedöma hur nya lagar påverkar den lokala självstyrelsen.<sup>60</sup> Förslaget infördes också senare i 8 kap. 21 § regeringsformen.<sup>61</sup>

Vid Europarådets andra kontrollbesök 2013 var man i allmänhet nöjd med de förändringar som gjorts. Lagrådets nya funktion ansågs vara tillräcklig för att uppfylla föredragandens och kongressens krav. Det noterades också att kommunerna har rätt att vända sig till HFD om ”finansieringsprincipen” bryts, dvs. regeln att regeringen ska tillhandahålla nödvändig finansiering när nya skyldigheter åläggs kommunerna. Därför ansågs Sverige numera leva upp till de krav som uppställs i artikel 11. Detta ansågs också vara en förbättring jämfört med situationen 1989 när Sverige ratificerade självstyrelsekonventionen.<sup>62</sup>

Frågan om kommunerna har tillräckliga rättsmedel till sitt förfogande berördes inte i 2022 års granskningsrapport.

Kongressen konstaterade att kommunerna kan vända sig till HFD för en prövning om exempelvis finansieringsprincipen inte efterlevs kan dock visa sig ge ett ganska svagt skydd om HFD återigen skulle göra samma bedömning som vid prövningen i RÅ 2000 ref. 19.

---

<sup>59</sup> Council of Europe 2005 (not 17) Recommendation 163 s. 2.

<sup>60</sup> Se närmare SOU 2007:93 bl.a. s. 11 och s. 90 ff. och SOU 2008:125 s. 377 ff.

<sup>61</sup> Prop. 2009/10:80 s. 142 ff.

<sup>62</sup> Council of Europe 2014 (not 18) Recommendation 357 s. 1.

Frågan om kommunernas möjligheter att i domstol föra talan mot staten har inom ramen för Europarådets arbete bl.a. behandlats i en rapport som 2019 arbetades fram inom expertgruppen med anknytning till självstyrelsekonventionen.<sup>63</sup> Rapporten bygger på en undersökning av 33 av de totalt 46 medlemsländerna i Europarådet och syftet var bl.a. att undersöka om tillämpningen av självstyrelsekonventionen som ett bindande instrument även innefattade en status som ett åberopbart rättsmedel vid en domstolsprövning i de stater som ratificerat den. Undersökningen visar att det i de flesta av medlemsländerna, i likhet med Sverige, är svårt att med någon större framgång åberopa bestämmelserna i självstyrelsekonventionen inför nationell domstol, oavsett det rör sig om länder med en dualistisk<sup>64</sup> eller monistisk rättstradition.

Bland de monistiska rättskulturerna kan dock Lettland nämnas som ett exempel på ett land som fullt ut räknar självstyrelsekonventionen som en del av landets konstitution och där också tillämpningen av konventionen prövats i landets författningsdomstol vid närmare 40 tillfällen under åren 1997–2015. I fyra av dessa fall konstaterade domstolen att det förelåg en överträdelse av konventionen. Även Kroatens författningsdomstol har i något fall framhållit att självstyrelsekonventionen har direkt effekt och därmed företräde framför inhemsk lagstiftning. Enligt rapporten är det överlag tydligt att konventionen oftare beaktas i de länder som har en författningsdomstol än i de länder som saknar en sådan.<sup>65</sup>

## 8. Analys och slutsatser

När Sverige ratificerade självstyrelsekonventionen 1989 hävdade regeringen att systemet för lokalt självstyre var helt i linje med de krav som uppställdes i konventionen. Därför fanns det egentligen ingenting i den som kunde förbättra kommunernas ställning i Sverige. Det ansågs emellertid fortfarande viktigt att Sverige ratificerade konventionen eftersom det skulle främja utvecklingen av lokalt självstyre och demokrati i resten av Europa och världen.

---

<sup>63</sup> Congress of Local and Regional Authorities, Report on the Reception of the European Charter on Local Self-government in the caselaw of the national courts of last resort, CG/GIE04(2019)01.

<sup>64</sup> Ingenting hindrar dock att domstolar i dualistiska rättskulturer beaktar argumentation som baserar sig på konventionstexten. Se exempelvis det engelska rättsfallet *Shrewsbury and Atcham Borough Council and Another v. Secretary of State for Communities and Local Government and Another*, [2008] 3 All ER 548, där domstolen anförde att självstyrelsekonventionen ”may serve as a reference point for the development of the Common law.”

<sup>65</sup> Congress of Local and Regional Authorities (not 63) s. 8–11. Som undantag från det sistnämnda nämns dock bl.a. rättspraxis från Luxemburg, men även det finska rättsfallet HFD 2008:1, där artikel 5 självstyrelsekonventionen behandlades utförligt.

Regeringens slutsats vid ratificeringen, dvs. att Sverige inte behövde göra några anpassningar för att leva upp till självstyrelsekonventionen kan, mot bakgrund av det som redovisats ovan, ifrågasättas. Påståendet att Sverige redan uppfyllde alla krav var närmast direkt felaktigt, t.ex. kravet i artikel 6 att kommunerna själva har rätt att organisera sin verksamhet, samtidigt som att det vid tidpunkten fanns ett lagkrav på sex obligatoriska nämnder i varje kommun, dvs. merparten av nämnderna i de flesta kommuner. Det var också långt ifrån uppenbart att Sverige uppfyllde de krav på rättsmedel som uppställs i artikel 11. Vidare ansågs punkterna i artikel 4 om att offentliga uppgifter ska utföras av de myndigheter som ligger närmast medborgaren, subsidiaritetsprincipen, och att kommunerna i god tid och på lämpligt sätt ska rådfrågas i beslutsprocessen vad gäller de frågor som direkt berör dem, snarast bygga på den svenska administrativa traditionen än på något uttryckligt lagstöd.

Efter ratificeringen 1989 har emellertid ett antal förändringar ägt rum som har gjort att det svenska rättssystemet nu ligger mer i linje med självstyrelsekonventionen och det har skett en tydlig förbättring av den lokala självstyrelsens rättsliga ställning.<sup>66</sup> Det kan konstateras att självstyrelsekonventionen, direkt eller indirekt, har haft en stor betydelse för många av förändringar som ägt rum avseende det kommunala självstyret. Kanske är de konstitutionella ändringarna 2011 de mest slående exemplen på där det i förarbetena uttryckligen hänvisas till självstyrelsekonventionen. Ett annat exempel är utvidgningen av kommunernas möjligheter att själva organisera sin verksamhet som infördes genom kommunallagen 1991, även om det inte uttryckligen hänvisades till konventionen i förarbetena. År 1993 förbättrades också efterlevnaden av artikel 9 avseende finansiering av lokala myndigheter genom att flera riktade statsbidrag ersattes med ett generellt och genom införandet av ”finansieringsprincipen”, dvs. att nya kommunala uppgifter också måste åtföljas av en specifikation av hur de ska finansieras, låt vara att det inte finns något uttryckligt lagstöd för det sistnämnda.

Den övergripande slutsatsen är därför att självstyrelsekonventionen har bidragit till att anpassa den svenska kommunala självstyrelsen till den europeiska standard som följer av konventionen. Därför har konventionen haft en viktig roll och skapat konvergens kring grundläggande principer för lokalt självstyre, inte bara i nya demokratier, utan också i en väletablerad demokrati som Sverige. Även om Sverige på många sätt kan ses som en förebild när det gäller lokal demokrati och självstyre, inte minst det faktum att huvuddelen

---

<sup>66</sup> Det bör dock framhållas att flera förbättringar trots allt ägde rum redan före ratificeringen, t.ex. det konstitutionella skyddet av det kommunala självstyret genom grundlagsreformen 1974. Vidare blev samråd i samband med kommunala gränsförändringar obligatoriska redan 1979.

av kommunernas finansiering kommer från eget skatteuttag, är det tydligt att även vi har haft en hel del att lära av konventionen men att Sverige numera också i stort uppfyller de krav som följer av den.

Några områden som fortfarande väntar på att uppfylla de krav som följer av konventionen kan dock identifieras. Vad gäller de krav som uppställs i artikel 4 kan det för det första konstateras att det fortfarande saknas en konstitutionell subsidiaritetsprincip och att inslaget av statlig reglering fortfarande är stort inom kommunala ansvarsområden, t.ex. den sociala sektorn samt inom skolväsendet, arbetslagstiftning och hälso- och sjukvård m.m. Det finns alltså en rad lagar som ålägger kommunerna att ombesörja en rad olika ansvarsområden. Frågan om införandet av en uttrycklig subsidiaritetsprincip är dock komplicerad och i förarbetena till grundlagsändringen 2011 framhölls att det inte är säkert att en kommunal subsidiaritetsprincip alltid är eftersträvanvärd eftersom en sådan kan skapa en alltför strikt reglering som inte nödvändigtvis i alla situationer gynnar den kommunala självstyrelsen.

För det andra saknas fortfarande ett tydligt samrådssystem mellan staten och kommunerna och en formaliserad möjlighet till kommunalt inflytande i samband framtagandet av lagstiftning med en direkt påverkan på den kommunala självstyrelsen. Frågan diskuterades utförligt i förarbetena till grundlagsändringen 2011 men regeringens förslag mynnade ut i att dessa frågor kan besvaras genom remissförfaranden och att prövningen av lagförslag som rör kommunala förhållanden faller in under Lagrådets prövning.

Vad gäller efterlevnaden av artikel 9 kan för det konstateras att det i svensk rätt saknas en lagfäst finansieringsprincip som fullt ut reglerar fullständig kostnadstäckning i de fall staten tar fram nya riktlinjer och metoder för hur kommunala uppgifter ska utföras. Det saknas även ett system för indexuppräkning i relation till inflation, klimatförändringar och sociala förhållanden. Det kan definitivt anses vara en brist i förhållande till självstyrelsekonventionen att det svenska regelverket inte innehåller någon uttrycklig finansieringsprincip. Även om svenska kommuner med sitt stora inslag av egenfinansiering har en starkare ställning än vad som är fallet i andra medlemsländer i Europarådet står det klart att nya ålagda ansvarsområden utan tillräcklig finansiering kan komma att leda till underskott i den kommunala verksamheten. Motsvarande gäller givetvis även för kostnadsökningar inom befintlig verksamhet. Ett uttryckligt konstitutionellt stöd skulle kunna minska den risken.

Vad slutligen gäller de möjligheter till rättsmedel som följer av artikel 11 kan avslutningsvis konstateras att möjligheterna för en svensk kommun att få en fråga avseende en statlig påлага prövad i domstol i huvudsak endast är av teoretisk karaktär. Det bör dock framhållas att detta inte är ett unikt svenskt

fenomen utan ett problem som delas med de flesta av Europarådets medlemsländer även om det, enligt vad som framfördes ovan, förefaller vara lättare för kommuner att få sin sak prövad i de stater som har en författningsdomstol och där självstyrelsekonventionen anses utgöra en del av konstitutionen.