

11 Kommunalt partistöd

11.1 Direktiven

Av utredningsdirektiven (dir. Fi 2010:53) framgår att riksdagen ser ett behov av att utreda det kommunala partistödet i syfte att uppnå en högre grad av öppenhet i utbetalningarna och undanröja osäkerheten om utrymmet för att använda stödet. Bakgrunden till riksdagens behandling är en diskussion om huruvida det är vanligt att partier fördelar om medel från det lokala partistödet till partiernas regionala och nationella nivåer och om detta är i enlighet med gällande lagstiftning. Med anledning härav gav konstitutionsutskottet utredaren fil. dr. Johan Lantto i uppdrag att se över det kommunala partistödet. Uppdraget redovisades i juni 2008 i rapporten Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23). Rapportens slutsats är det finns behov av att se över lagstiftningen om kommunalt partistöd. Översynsbehovet gäller i första hand gränsdragningen mellan stöd till partierna och stöd till förtroendemannaorganisationen, hur stöd i form av finansiering av politiska sekreterare ska bedömas i förhållande till partistödet, vilka krav som kommuner och landsting ska ställa på mottagarna av stödet och om lagstiftningen behöver förtydligas när det gäller det kommunala partistödet. Direktiven lyfter också fram svårigheterna med att bedöma rätten till partistöd i situationer dels där ett partis plats i fullmäktige är besatt men där ingen person deltar i fullmäktige, dels där ingen utsedd mandatinnehavare finns genom att listorna saknar namn (s.k. tomma stolar). Utifrån dessa problembeskrivningar har regeringen gett kommittén i uppdrag att göra en utredning av reglerna om kommunalt partistöd och föreslå eventuella författningsändringar.

11.2 Det kommunala partistödets införande och utveckling

11.2.1 Det kommunala partistödets införande

Sverige införde 1965, som ett av de första länderna i världen, offentlig finansiering av de politiska partiernas verksamhet på nationell nivå (se avsnitt 11.9). Förslag om ett partistöd på kommunal nivå aviserades först i propositionen om indelningsändringar, den s.k. kommunblocksreformen. Departementschefen framhöll där att det var de politiska partiernas uppgift att få till stånd en bred medborgerlig förankring av den kommunala verksamheten och att det därför var angeläget att de politiska partierna inte av brist på ekonomiska resurser hindrades från att fullgöra sådana uppgifter.¹ Med anledning av motioner i riksdagen 1968 begärdes hos regeringen en utredning av frågan om rätt för kommun att bevilja anslag till politiskt parti för kommunal informationsverksamhet. Enligt kompetensbestämmelserna i kommunallagen respektive landstingslagen tilläts inte kommuner och landsting att frångå likställighetsprincipen; kravet att bl.a. skälig likställighet upprätthålls mellan kommunens medlemmar. Det fanns därför legala hinder mot att gynna politiska partier genom att anslå särskilda medel till deras verksamhet.

Förslaget till lag som gav kommuner och landsting rätt att lämna ekonomiskt stöd till politiskt parti som var representerat i fullmäktige och landsting, lagen om kommunalt partistöd (SFS 1969:596), framlades och godtogs av riksdagen 1969.² Stödet skulle enligt lagen fördelas i proportion till partiernas mandatantal. I propositionen till lagen var utgångspunkten, liksom i förslaget om statligt partistöd fyra år tidigare, partiernas centrala roll i demokratin – denna gång i den kommunala demokratin. Den övergripande målsättningen med det kommunala partistödet var enligt propositionen att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Av kravet på representation i fullmäktige framgick enligt departementschefen att stödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen respektive landstingskommunen, eller m.a.o. att stödet skulle tillgodose ett till kommunen knutet intresse. Emellertid ansågs det självklart att någon kontroll inte skulle ske av att partistöd användes bara för politisk verksamhet i kommunen.

¹ Prop. 1969:103 s. 40.

² Prop. 1969:126, bet. KU 1969:36, rskr. 1969:353.

11.2.2 Den första översynen av det statliga och det kommunala partistödet

En översyn av såväl det statliga som det kommunala partistödet gjordes av 1971 års partistödsutredning (SOU 1972:62), som sedan låg till grund för en proposition till riksdagen (prop. 1972:126). Propositionen föreslog vissa förändringar av det statliga partistödet. Bland annat infördes ett grundstöd i det statliga kanslistödet och avtrappningsregler för partier som inte fått representation. Däremot föreslog partistödsutredningen inte några förändringar av det kommunala partistödet. Lagstiftningen antogs av riksdagen i enlighet med en överenskommelse mellan partierna.³

I sin bedömning av partistödet utgick utredningen från följande grundläggande principer för det statliga och det kommunala partistödet. Dessa principer återgavs sedan även i propositionen.

- Bidrag bör utgå endast till partier som har ett inte obetydligt stöd i väljaropinionen, manifesterat i allmänna val.
- Bidragen bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fasta regler som inte tillåter någon skönmässig prövning.
- Bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka.
- Någon statlig kontroll av hur medlen används ska inte förekomma.
- Införandet och omfattningen av kommunalt partistöd bör bestämmas av kommunerna och landstingen själva på grundval av den i lag givna konstruktionen.

11.2.3 Förslag om ändringar i det kommunala partistödet under 1980-talet

Under 1980-talet behandlades frågan om det kommunala partistödet av ett flertal utredningar. Kommunaldemokratiska kommittén redovisade i sitt betänkande (SOU 1982:5) Förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner en kartläggning av det kommunala partistödet. Konstitutionsutskottet hänvisade till detta betänkande vid behandlingen av ett par motioner angående det kommunala partistödet.⁴ Utskottet ansåg att ytterligare uppgifter om det kommunala partistödet borde tas fram som underlag för överläggningar

³ Bet. KU 1972:55.

⁴ Bet. KU 1985/86:15.

mellan de politiska partierna. Konstitutionsutskottet pekade på att det behövdes uppgifter om vilken omfattning de offentliga stödåtgärderna hade på nationell, regional och lokal nivå, samt i vilken utsträckning medel omfördelades mellan olika nivåer inom de politiska partierna och vilka modeller för beräkning av det kommunala partistödet som i praktiken tillämpades i kommunerna. En sådan kartläggning gjordes av dåvarande fil. kand. Gullan Gidlund på uppdrag av 1983 års demokratiberedning och redovisades i Ds C 1985:8 Det kommunala partistödet. Demokratiberedningen uttalade att den, efter att ha tagit del av kartläggningen av det kommunala partistödet, ansåg att kommunerna och landstingen med lagen om kommunalt partistöd hade tillfredsställande utrymme att ge ekonomiskt stöd till de politiska partierna.⁵

Frågan om det kommunala partistödet behandlades även i propositionen Aktivt folkstyre (prop. 1986/87:91). Föredraganden ansåg där att frågan om en översyn av det kommunala partistödet borde prövas ytterligare och att lagen om kommunalt partistöd därför vid den tidpunkten inte borde ändras. I propositionen hänvisades till att det genom Demokratiberedningens undersökningar fanns en god kunskap om inriktningen och omfattningen av bidragsgivningen till partierna. Föredraganden uttalade att han avsåg att ta initiativ till att bl.a. olika alternativa modeller för det kommunala partistödet blev belysta. Detta ledde till Förtroendeuppdragsutredningen som fick i uppdrag att redovisa och bedöma konsekvenserna av olika sätt att konstruera det kommunala partistödet.

I Förtroendeuppdragsutredningens betänkande (SOU 1988:47) Kommunalt stöd till de politiska partierna föreslogs bl.a.

- införandet av en generell regel om kommunalt partigruppstöd som skulle täcka alla former av politiskt biträde till de förtroendevalda som förekom, liksom andra former av stöd till partierna som förekom vid sidan av det lagreglerade partistödet,
- att reglerna om kommunalt partistöd och reglerna om kommunalt partigruppstöd skulle infogas i skilda avsnitt i kommunallagen,
- att ett kommunalt partigruppstöd borde utformas på samma sätt som det statliga stödet, d.v.s. bestå av dels ett grundstöd, dels ett mandatbundet stöd, och

⁵ SOU 1985:28 s. 115 f.

- att det kommunala partistödet även i fortsättningen skulle vara helt igenom mandatbundet och utgå med visst belopp per mandat.

Principiellt ansåg Förtroendeuppdragsutredningen att det kommunala partistödet borde ses inte bara som ett informationsbidrag till partierna utan som ett allmänt samhälleligt stöd för att stärka partierna och därmed även förstärka den kommunala demokratin.

11.2.4 Ny kommunallag – ändrade regler om kommunalt partistöd

En ny översyn av det kommunala partistödet gjordes i samband med att förslaget till ny kommunallag utformades. I Kommunalt partistöd (SOU 1991:80) lämnades förslag till ny lagstiftning om det kommunala partistödet vilket bl.a. innebar att partistödsreglerna inarbetades i kommunallagen. Den övergripande målformuleringen, d.v.s. att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin, låg enligt förslaget fast men en viss förändring av målangivelsen gjordes. Regeringen angav att det offentliga stödet till partierna snarare skulle "ses som ett allmänt samhälleligt stöd för att förbättra partiernas medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka demokratin".⁶ Tidigare hade betonats att partistödet främst skulle främja partiernas informationsverksamhet.

De förändringar som översynen medförde framgick av förarbetena⁷ och innebar:

- att fullmäktige fick besluta om partistödets former (tidigare hade endast kontant mandatbundet stöd kunnat utgå, vilket innebar att fullmäktige bara beslutade om stödets nivå),
- möjlighet och i vissa fall skyldighet att dela upp partistödet i grundstöd och mandatbundet stöd (rent mandatbundet stöd kunde sedan egentligen bara beslutas vid jämn mandatfördelning i fullmäktige),
- att det totala stödets fördelning utgjorde bedömningsgrund för om kraven på likställighet mellan partierna uppfyllts,
- möjlighet att lämna stöd till partier vars representation i fullmäktige upphört.

⁶ Prop. 1991/92:66.

⁷ SOU 1991:80, prop. 1991/92:66 och bet. 1991/92:KU18.

I propositionen uttalades att den kommunala kompetensen att besluta om partistöd borde ges en friare utformning, vilket skulle stämma bättre överens med statsmakternas allmänna syn på hur staten bör reglera den kommunala verksamheten. Detta skulle göra det möjligt att dela upp partistödet i ett mandatbundet stöd och ett grundstöd. Det förväntades också innebära en önskvärd renodling av stödet. I propositionen betonades att det i allmänhet inte skulle vara tillräckligt att fördela stödet till partierna efter mandat, men att en sådan fördelning var tänkbar t.ex. vid en jämn fördelning av mandaten i fullmäktige. Grundstödet ansågs dock inte behöva vara lika för alla partier. I specialmotiveringen anfördes att de allra minsta partierna kunde antas ha ett mindre behov av grundstöd än de största. Även om den naturliga principen för bestämmande av grundstöd var lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna, ansågs en helt konsekvent tillämpning av en sådan princip inte kunna betraktas som ett självklart rättvisekrav. Däremot skulle inget parti som fanns med i fullmäktige kunna undantas helt från grundstödet.

Möjligheten att lämna stöd till ett parti som upphört att vara representerat i fullmäktige motiverades av att parti som kraftigt gått tillbaka i ett val kunde drabbas av allvarliga ekonomiska svårigheter. Stödet avsågs i den situationen kompensera för svårigheter t.ex. med att snabbt avveckla anställd personal och förhyrda lokaler.

11.2.5 Ett förslag om redovisning av bl.a. kommunalt partistöd. Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22)

Ett lagförslag om offentliggörande av politiska partiers och valkandidaters intäkter, bl.a. i form av kommunalt partistöd, lades fram 2004 av Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter. Utredningen föreslog i sitt betänkande Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter (SOU 2004:22) bl.a. en lagstadgad skyldighet för de partier som är juridiska personer att lokalt och regionalt lämna en redovisning av sina intäkter, t.ex. från offentligt partistöd, till fullmäktige. Tanken var att redovisningen där skulle hållas offentligen tillgänglig.

Enligt utredningen utgjorde bestämmelserna om föreningsfrihet i 2 kap. 12 och 14 §§ regeringsformen (numera 2 kap. 20–22 och 24 §§ regeringsformen) inte något principiellt hinder mot en reglering som ålade partierna att offentligen redovisa sina intäkter. I

vart fall gällde detta så länge en sådan skyldighet inte begränsade partiernas roll i den fria åsiktsbildningen. En offentlig redovisning ansågs inte komma i konflikt med den fria åsiktsbildningen så länge anonymitet kunde garanteras den som ekonomiskt eller på annat sätt hade stött ett visst parti.⁸

Redovisningsskyldigheten föreslogs, som framgår ovan, enbart gälla för partier som var juridiska personer.⁹ Utredningen konstaterade att de politiska partierna som regel är ideella föreningar och såsom juridiska personer bokföringsskyldiga. Utredningen ansåg dock att enbart bokslut enligt bokföringslagens bestämmelser eller en årsredovisning enligt årsredovisningslagens bestämmelser inte var tillräckligt för att ge allmänheten insyn i hur de politiska partierna närmare finansierade sin politiska verksamhet. Intäktsredovisningen borde i stället utformas så, menade utredningen, att den var lätt att analysera och så pass utförlig som kunde krävas med hänsyn till dess syfte. Det ansågs vidare viktigt att den präglades av saklighet, fullständighet, öppenhet, problemorientering och jämförbarhet.¹⁰

Enligt Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter borde som krav för redovisningsplikt av en intäkt gälla att dess värde kunde mätas i pengar. Vid andra intäkter än kontanta fick någon form av värdering ske. En naturlig utgångspunkt för partiernas redovisning ansågs vara vad som enligt god redovisningssed skulle tas med i räkenskaperna och de värderingsprinciper som rent allmänt gällde för redovisningen. Utredningen anförde också att det fanns skäl att utgå från de värderingsprinciper som utvecklats för inkomstbeskattningen. Därför borde värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som regel tas upp i partiernas intäktsredovisning till sitt marknadsvärde.¹¹

Utredningen föreslog att bestämmelserna i bokföringslagen och årsredovisningslagen om räkenskapsperioden och när ett bokslut senast ska vara fastställt borde läggas till grund för offentliggörandet av partiernas intäktsredovisning. Partiernas redovisning skulle alltså avse perioden 1 januari–31 december. Det bedömdes vara ett rimligt krav att partierna gav in intäktsredovisningen senast sex månader efter räkenskapsårets utgång.¹² Intäktsredovisningarna från de lokala och regionala partiorganisationerna skulle ges in till respektive fullmäktige och därigenom bli allmänna handlingar. Fullmäktige

⁸ SOU 2004:22 s. 149. Jfr dock Holmberg m.fl., Grundlagarna, andra uppl. 2006, s. 159.

⁹ SOU 2004:22 s. 155.

¹⁰ SOU 2004:22 s. 163.

¹¹ SOU 2004:22 s. 170.

¹² SOU 2004:22 s. 172.

fick sedan själv bestämma hur redovisningarna i övrigt skulle tillgängliggöras för allmänheten.¹³ Några andra åtgärder skulle inte vidtas med anledning av intäktsredovisningen. Den skulle således inte gås igenom, kontrolleras eller godkännas av fullmäktige. Någon kontroll av riktigheten av intäktsredovisningen utöver den som i förekommande fall följde av kravet på godkännande av en revisor avsågs inte.

Utgångspunkten var att de behöriga företrädarna för partiet skulle underteckna intäktsredovisningen. Utredningen angav att de regler borde tillämpas som annars gällde skyldigheten för organisationen att ha revisor. Om kravet i vanliga fall var att räkenskaperna behövde granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor, skulle detta gälla även för partiernas intäktsredovisning, men inte i andra fall.

Partiernas skyldighet att inge intäktsredovisning borde enligt utredningen inte vara sanktionerad. Fullmäktige fick därför inte vidta några åtgärder för det fall att någon redovisning inte gavs in. Det föreslogs dock att statligt partistöd inte skulle få beviljas ett parti som underlät att lämna intäktsredovisning.

11.2.6 Ytterligare översyn av det kommunala partistödet

På uppdrag av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO, gjorde Statskontoret 1994 en utredning av partistödet i syfte att ge en bild av den offentliga finansieringen av partiernas verksamhet (Ds 1994:31). I rapporten slogs fast att tillämpningen av partistödsregleringen på kommunal nivå inte harmonierade med tidigare fastställda principer som omgärdat lagstiftningen. De principer som avsågs var dels att bidragens storlek bör stå i relation till partiernas styrka, dels att bidragen beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler som inte tillåter någon skönmässig bedömning. Den praktiska tillämpningen av lagstiftningen utvisade enligt rapporten att proportionaliteten i stödet varierade avsevärt och att grundstödet i vissa fall blivit större än vad som ursprungligen avsetts. Tillämpningen visade även på svårigheter att bedöma rätten till stöd i situationer dels där ett partis plats i fullmäktige är besatt men där ingen person deltar i fullmäktige, dels där ingen utsedd mandat-innehavare finns genom att listorna saknar namn (s.k. tomma stolar). Klara tillämpningsregler kunde enligt rapporten vara en förutsätt-

¹³ SOU 2004:22 s. 175.

ning för en rättvis fördelning av bidrag till partierna. Förhandlingslösningar innebar enligt rapporten en risk för snedfördelning om parterna i förhandlingen inte var lika starka. En rättvis fördelning av offentliga medel ansågs vara av betydelse för såväl partier som medborgare.

I propositionen om lokal demokrati (prop. 1993/94:188) anförde regeringen att det fanns skäl att följa upp hur partistödsreglerna hade tillämpats i praktiken och analysera om tillämpningen stod i överensstämmelse med intentionerna bakom de nya reglerna om kommunalt partistöd. Regeringen hade mot den bakgrunden för avsikt att tillkalla en utredning med uppgift att göra en totalöversyn över de förtroendevaldas arbetsförutsättningar.

Regeringen beslutade i augusti 1994 direktiv till en kommitté med uppgift att utreda vissa frågor, däribland utformningen av reglerna om stöd till de politiska partierna.¹⁴ Direktiven återkallades dock av regeringen, som beslutade att vissa av de frågor som kommittén skulle ha tagit upp, dock inte frågan om partistöd, skulle genom tilläggsdirektiv¹⁵ läggas på Kommunala förnyelsekommittén.¹⁶

11.2.7 Riksdagens ställningstagande i frågor om förändring av det kommunala partistödet

Med anledning av en motion om lagreglering av nivåer för grundstöd konstaterade konstitutionsutskottet i betänkande 1995/96:KU9 att det inte hade framkommit några skäl för en ändring av den kommunala partistödsregleringen. Även en efterföljande motion i samma fråga avstyrktes av konstitutionsutskottet. Utskottet anförde att det genom avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen framgått att det fanns betydande variationer kommunerna emellan gällande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd. Utskottet menade att kommunerna genom domstolsprövningarna (RÅ 1994 ref. 104 I-III, se vidare under avsnitt 11.4) fått en viss ledning i fråga om bedömningen av otillbörligt gynnande eller missgynnande vid fördelning av partistödet. Utskottet ansåg det vidare vara angeläget att lagstiftningen gav kommunerna frihet att anpassa partistödet till lokala förhållanden och önskemål inom de allmänna ramar som kommunallagen och rättspraxis angav.¹⁷ Ytterligare en

¹⁴ Dir. 1994:86.

¹⁵ Dir. 1995:113.

¹⁶ Dir. 1994:151.

¹⁷ Bet. 1997/98:KU13.

motion i samma fråga avstyrktes av konstitutionsutskottet, som anförde att det vidhöll sin tidigare uppfattning i frågan.¹⁸

En tid efter riksdagsvalet 2006 föreslog konstitutionsutskottet på eget initiativ en utvärdering av hur det kommunala partistödet hanterades i kommuner och landsting.¹⁹ Initiativet föranleddes av en diskussion som hade förts bl.a. om vilka villkor kommunerna kunde ställa för utbetalning av stöd och i vilken utsträckning stödet användes för partiverksamhet inom kommunen. Initiativet resulterade i ett uppdrag att utreda det kommunala partistödet.²⁰ Utredningens syfte var att kartlägga det kommunala partistödets omfattning och former i kommuner och landsting samt få en uppfattning om vilken betydelse stödet hade i partiernas verksamhet och den kommunala demokratin.

Utvärderingen genomfördes av fil. dr. Johan Lantto med stöd av en referensgrupp bestående av Gullan Gidlund, professor vid Örebro universitet, Anders Nilsson, ekonom vid Sveriges Kommuner och Landsting samt Ingvar Paulsson, lagman vid länsrätten i Göteborg, och redovisades i juni 2008 i form av en rapport kallad Utvärdering av det kommunala partistödet (rapport 2007/08:RFR23).

Av rapporten framgick bl.a. att alla kommuner lämnade partistöd men att det rådde oklarhet om vad som ingick i partistödet. Det kommunala partistödets betydelse för finansieringen av partiverksamheten på lokal och regional nivå var enligt rapporten stor och ökande. Överföringar uppåt i partierna visade sig vara en viktig utgiftspost på lokal nivå för flera av partierna och överföringar av partistöd förekom i relativt stor omfattning inom flera partier.

Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av rapporten att kommunallagens lokaliseringsprincip i grunden innebär att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eget område eller dess invånare för att vara laglig. Syftet med stödet enligt förarbetena var, uttalade utskottet, att förbättra partiernas möjlighet att stärka just den kommunala demokratin.

Enligt konstitutionsutskottet visade utvärderingen att det skedde överföringar av partistöd i relativt stor omfattning inom flera partier. Utskottet ansåg att en översyn av kommunallagens bestämmelser om partistödet var angelägen bl.a. mot bakgrund av att partistödets användning inte var föremål för offentlig kontroll. En översyn av regelverket behövdes enligt utskottet för att undanröja den osäker-

¹⁸ Bet. 2003/04:KU19.

¹⁹ Pressmeddelande den 25 januari 2007.

²⁰ KU direktiv den 4 juni 2007 Utvärdering av det kommunala partistödet.

het som rådde både från kommunernas och från partiernas sida om utrymmet för att använda de kommunala partistöden och för att uppnå en högre grad av transparens beträffande kommunernas och landstingens utbetalningar av stöd till partierna.²¹ Sedan riksdagen tillkännagett behovet av en översyn av det kommunala partistödet i enlighet med konstitutionsutskottets ställningstagande²² beslutade regeringen att tillsätta den nuvarande kommittén.²³

11.3 Stöd till de förtroendevalda och stöd till de politiska partierna

Förtroendevalda i kommuner och landsting intar en speciell ställning i den lokala respektive regionala demokratin som kan sägas inrymma två skilda roller; den beslutsfattande och den representerande. I rollen som beslutsfattare ingår uppgiften att förvalta kommunen eller landstinget på bästa sätt. Detta kräver att den förtroendevalde har goda kunskaper om samhället i stort och särskilda kunskaper om den kommun eller det landsting som han eller hon verkar i. Rollen kan också kräva att den allmänna partilinjen i en viss fråga får ge vika för lämplighetsöväganden knutna till situationen i den enskilda kommunen. Andra krav som ställs är god förmåga och tillräckligt med tid för att tillgodogöra sig material inför sammanträdena. I rollen som representant, d.v.s. ombud för väljarna och företrädare för en politisk inriktning, fordras bl.a. att den förtroendevalde har goda kontakter med väljare, föreningsliv och partiorganisationer.²⁴

De förtroendevaldas roller som politiker respektive förvaltare är i vissa fall lätta att identifiera och särskilda. Vanligtvis flyter de dock in i varandra på ett sätt som gör det svårt att skilja dem åt. Därför är det ibland inte möjligt att avgöra hur stor del av utfört arbete som är av politisk respektive förvaltande art. De dubbla rollerna innebär också att det blir svårt att avgöra hur en viss form av stöd till förtroendemannaorganisationen ska karaktäriseras och behandlas. Gränsen mellan insatser riktade till förtroendemannaorganisationen och sådana som indirekt riktar sig till de politiska partierna kan bli svår att dra. Frågan uppkommer om stödet riktar sig till den för-

²¹ Bet. 2008/09:KU11.

²² Rskr. 2008/09:164.

²³ Fi 2010:4, dir. 2010:53.

²⁴ Jfr Ds Kn 1982:7 s. 11–16.

troendevalde i dennes roll som beslutsfattare eller som företrädare för ett politiskt parti.

Kommuner och landsting har enligt 4 kap. kommunallagen rätt att utge arvoden och vissa andra ersättningar till förtroendevalda. Ett av fullmäktige beslutat stöd till utbildning i kommunala frågor som riktar sig till de förtroendevalda som beslutsfattare, utgör alltså inte partistöd utan ersättning enligt 4 kap. Enligt Partistödsutredningens uppfattning får arvoden och ersättningar enligt 4 kap. utgå även vid förtroendevaldas deltagande i partiernas utbildningar i kommunala frågor samt partigruppsmöten som förberedelser för sammanträden i fullmäktige och nämnder.²⁵ Detta utgör ett exempel på att gränsdragningen mellan partistöd och stöd till förtroendemannaorganisationen som regel måste ske från fall till fall och ta sin utgångspunkt i en bedömning av om insatsen huvudsakligen avser kommunala frågor eller sådana som rör de politiska partierna.

Beträffande vissa former av stöd till de förtroendevalda behöver dock denna gränsdragning inte göras. Av kommunallagen framgår indirekt att kommunalråd och landstingsråd kan finnas (4 kap. 12 §). Möjligheten att låta förtroendevalda fullgöra sina uppdrag på hel- eller deltid kan sägas utgöra en form av stöd till förtroendemannaorganisationen. Lagen utpekar inte detta stöd till de förtroendevalda som partistöd till någon del trots att arbetet i viss mån kan sägas gå ut på att förverkliga ett politiskt partis idéer. I stället framgår av praxis från Högsta förvaltningsdomstolen att tillsättandet av oppositionsråd ska ses som inrättande av fullmäktigebereidning enligt 3 kap. 7 § kommunallagen.²⁶ Inrättandet av kommunalråds- och landstingsrådstjänster ska antagligen ses på samma sätt och utgör alltså inte partistöd. I förarbetena har vidare uttalats att rådets funktion främst är baserad på behoven hos de förtroendevalda och inte hos partiorganisationen eller den rent partipolitiska verksamheten.²⁷

Vidare framgår det av 2 kap. 10 § kommunallagen att stöd till de förtroendevalda i form av politiska sekreterare ska beaktas när fullmäktige beslutar om kommunalt partistöd. Av motiven till bestämmelsen framgår att inrättandet av tjänster som politiska sekreterare utgör en särskilt reglerad och komplementär form av partistöd som ska beaktas vid beslut om annat partistöd. Att stödformen angetts vara komplementär kan ha berott på att den endast till en del är

²⁵ SOU 1991:80 s. 48.

²⁶ RÅ 82 2:43 och RÅ 1994 ref. 104.

²⁷ SOU 1991:80 s. 35.

tydligt riktad till de politiska partierna. I praktiken uppfattas ofta de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter som gränsande till de förtroendevaldas förvaltande och beslutsfattande roll. Enligt förarbetena är tanken att de politiska sekreterarna ska biträda de förtroendevalda i deras arbete och utföra arbetsuppgifter som annars skulle ha ålegat de förtroendevalda. Mot den bakgrunden kan kanske tyckas att stödet i form av politiska sekreterare borde ses på samma sätt som stödet genom hel- och deltidsengagerade förtroendevalda.

11.4 Gällande regler för det kommunala partistödet

Reglerna om partistöd finns i 2 kap 9 – 10 §§ kommunallagen. Av regleringen framgår att kommuner och landsting får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd (partistöd) till de politiska partier som är representerade i fullmäktige. Partistöd får också ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde (2 kap. 9 §). Det är fullmäktige som ska besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti (2 kap. 10 §). Beslut om partistöd kan överklagas till förvaltningsrätten enligt reglerna om laglighetsprövning (10 kap.).

11.4.1 Partistödets syfte

Av förarbetena framgår att den övergripande målsättningen med kommunalt partistöd är att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Partistödet ska ses som ett allmänt samhällsligt stöd för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin. Vidare avser stödet bara partiverksamhet som är anknuten till kommunen eller landstinget.²⁸

Förarbetsuttalandena får anses utgöra en beskrivning av syftet med det kommunala partistödet. Detta syfte omfattar allt kommunalt partistöd och kan inte förändras. Fullmäktiges frihet att bestämma partistödets omfattning och former innefattar således inte någon möjlighet att förändra syftet med det kommunala partistödet eller precisera på vilka sätt detta ska uppnås. Syftet är gemensamt

²⁸ Prop. 1969:126 s. 17 f.

för allt kommunalt partistöd och kan inte vare sig utökas eller inskränkas. Fullmäktige kan därför bestämma att partistöd ska utgå i form av fria lokaler, men inte ange att lokalerna enbart får användas för en verksamhet som ligger utanför syftet t.ex. kommersiell verksamhet, eller detaljreglera inom ramen för syftet så att lokalerna bara får användas för politiska möten där allmänheten har tillträde. Att det kommunala partistödet har ett fixerat syfte innebär alltså att fullmäktige inte kan göra gällande några egna uppfattningar om hur partierna får använda det mottagna stödet.

Förarbetsuttalandena anger gränsen för fullmäktiges befogenhet att ge kommunalt partistöd. Kommunalt partistöd kan bara ges för det angivna syftet. Den närmare innebörden av syftet med partistödet får fastställas genom en tolkning av rättskällorna. När det gäller kravet på att den politiska verksamheten ska vara anknuten till utbetalande kommun eller landsting, framgår att tolkningen inte ska avvika från den allmänt tillämpliga lokaliseringprincipen.²⁹

Det framgår således tydligt att partistödetets syfte är begränsat till stöd som används i enlighet med lokaliseringprincipen. Någon rättspraxis som pekar i annan riktning finns inte. Vidare har konstitutionsutskottet understrukit att syftet med det kommunala partistödet är att förbättra partiernas möjlighet att stärka just den kommunala demokratin.³⁰

Lokaliseringprincipen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen, innebär att kommunala åtgärder ska ha anknytning till kommunens eller landstingets geografiska område eller dess medlemmar för att anses som kompetensliga. En insats som går utanför det egna området måste vara av allmänt intresse för kommunens invånare. Enligt förarbetena ska allmänintresset bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o.s.v. att kommunen befattar sig med åtgärden.³¹ Vid en eventuell domstolsprövning har kommunen eller landstinget bevisbördan för att deras handlande är förenligt med lokaliseringprincipen.

Syftet med kommunalt partistöd är att genom de politiska partierna främja politisk verksamhet i kommunen respektive landstinget. Politisk verksamhet som inte är inriktad på en viss eller vissa angivna kommuner eller landsting får som regel anses vara riktad till den nationella nivån. Utgångspunkten torde vara att stödfinansiering av sådana verksamheter får ske inom ramen för det

²⁹ Prop. 1969:126 s. 20.

³⁰ Bet. 2008/09:KU11.

³¹ Prop. 1991/92:117 s. 148.

statliga partistödet. Vid bedömningar av om partiernas användning av kommunalt partistöd står i överensstämmelse med partistödet syften bör man fråga sig om användningen avser politisk verksamhet i en viss kommun. Insatser från ett parti som är klart inriktade på en angiven kommun torde därför stå i överensstämmelse med syftet, även om insatsen inte härrör från kommunens geografiska område. I den situationen torde det inte heller vara nödvändigt att bedöma om utgiftens storlek står i proportion till nyttan för den lokala eller regionala demokratin. Det avgörande är att hela kostnaden avser insatser inriktade just mot den utbetalande kommunen och att medlen inte har gått till andra delar av partiorganisationen.

Det finns emellertid även situationer där politiska insatser av nationell karaktär, som inte särskilt rör visst landsting eller viss kommun, ändå till en del kan sägas främja politisk verksamhet i kommunen respektive landstinget. Exempelvis kan nationell information om de politiska partierna sägas främja den lokala demokratin i de kommuner där partierna finns representerade, genom att ge väljarna kunskap om partiernas allmänna ideologiska inriktning o.s.v. Som nämnts bör sådana allmänna insatser så gott som uteslutande bekostas av nationella partimedel. Till någon liten del kan dock finansiering med kommunalt och regionalt partistöd accepteras. Den kostnad för en nationell insats som faller på t.ex. en lokal partiorganisation måste, för att vara förenlig med partistödet syfte tolkat utifrån lokaliseringsprincipen, stå i viss proportion till nyttan för den kommunala demokratin. Det kan t.ex. inte anses rimligt att den samlade finansieringen genom kommunalt stöd av en nationell insats fördelas lika mellan partiorganisationerna i landets kommuner. Nyttan för den lokala demokratin av en sådan insats torde nämligen vara betydligt större i kommuner med många medlemmar än i småkommuner.

De lokala och regionala partiorganisationerna har i många fall inte möjlighet att själva tillgodose sina behov av insatser. Det är därför en naturlig och viktig del av partisystemet att de mindre partiorganisationerna använder sig av varor och tjänster som framarbetats högre upp i partiorganisationen. Enligt undersökningar som redovisas i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 är det vanligt att partimedel överförs som betalningsmedel för olika varor och tjänster som partiernas riksorganisation eller regionala partiorganisationer tar fram och distribuerar inom partierna. Överfört partistöd används bl.a. till att finansiera administrativt stöd, ombudsmannastöd

och tryckt partimaterial, tjänster m.m. som i större eller mindre omfattning överförs till de lokala och regionala partiorganisationerna.

Till skillnad från överföringar av kontant partistöd är det svårt att bedöma i vilken omfattning varor och tjänster överförs. Svårigheterna består dels i att kvantifiera och värdera varorna och tjänsterna, dels i att särskilja överföringar från allmänna partiaktiviteter. Ett annat praktiskt problem med att mäta omfattningen av varor och tjänster är att partierna fonderar medel under mellanvalsåren för användning under valåret. Detta innebär att en undersökning av om varor och tjänster överförs måste omfatta en hel mandatperiod för att en bedömning ska kunna göras av om fonderat överfört partistöd under valåret återförs till de lägre partiorganisationerna i form av varor och tjänster.

Inom partierna är det vanligen de regionala partiorganisationerna som förmedlar varor och tjänster till de lokala organisationerna. Undersökningsresultaten i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 bekräftar bilden av att det sker en mer eller mindre omfattande överföring av varor och tjänster från regionnivån till den lokala nivån. Mot bakgrund av att de regionala partiorganisationerna får huvuddelen av sina intäkter genom partistöd från landstingen tyder prioriteringarna på att det i praktiken sker överföringar av partistöd från landstingen, som används till att finansiera partiverksamhet på lokal nivå. Frågan är hur sådana överföringar förhåller sig till partistödets syfte tolkat utifrån lokaliseringsprincipen.

Lokaliseringsprincipen innebär att landstingets åtgärder ska ha anknytning till dess geografiska område eller dess medlemmar för att vara kompetensenliga. I och med att kommunernas geografiska område och dess medlemmar alltid också innefattas i ett landstings område och medlemsgrupp, kan överföringar av landstingsstöd till den kommunala partinivån tyckas vara svåra att kritisera utifrån lokaliseringsprincipen. Pengarna kommer ju att användas till insatser riktade till landstingsmedlemmar.

Enligt kommitténs uppfattning får det anses vara oklart hur lokaliseringsprincipen ska tillämpas vid överföringar av partistöd som getts av landstingen. En möjlig tolkning är att överföringar inom landstingets geografiska område kan godtas.

Man kan emellertid fråga sig om inte överföringar av partistöd också måste stämma överens med landstingets allmänna kompetens i 2 kap. 1 § kommunallagen för att vara godtagbara. Enligt bestämmelsens förarbeten ska kompetensfrågan bedömas från synpunkten, om det är lämpligt, ändamålsenligt, skäligt o.s.v. att landstinget

befattar sig med angelägenheten.³² För att en beslutad kommunal åtgärd ska anses kompetenselig är det emellertid inte tillräckligt att den inte strider mot ett allmänt intresse, utan det krävs, som Högsta förvaltningsdomstolen fastslog i RÅ 1993 ref. 25, att åtgärden "uppbärs av ett allmänt till (landstings)kommunen knutet intresse".

11.4.2 Representation

Av förarbetena till kommunallagen framgår att rätten att utge partistöd är begränsad till de partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. För att få rätt till stöd måste ett parti alltså ha fått mandat och tagit plats i fullmäktige.³³ Vad som närmare menas med att genom representation utöva en aktiv roll framgår emellertid inte.

Vid införandet av de ursprungliga reglerna om kommunalt partistöd gavs ingen närmare redogörelse för innebörden av representationskravet. Representationskravet i de nuvarande reglerna från början av 1990-talet motsvarar det som ställdes i de ursprungliga partistödsreglerna.

Av rättspraxis från Högsta förvaltningsdomstolen framgår att ett nybildat parti inte kan göra anspråk på partistöd om det inte blivit representerat i fullmäktige vid tiden för kommunalvalet (RÅ 1976:90). I en efterföljande dom uttalades emellertid att om ett parti med representation i fullmäktige ombildats, d.v.s. helt eller delvis ersätts av ett annat parti, bör ersättarpartiet också kunna anses uppfylla representationsvillkoret (RÅ 1978 2:10). I RÅ Ab-351/81 konstaterade Högsta förvaltningsdomstolen att partistöd bara kan utgå till ett parti och inte till en fullmäktigeledamot personligen.

11.4.3 Partistödets omfattning och former

Kommuner och landsting har en stor frihet att utforma stödet till de politiska partierna. Det anses att en sådan ordning stämmer bättre överens med den allmänna synen på hur staten bör reglera den kommunala verksamheten än en detaljstyrning. Vidare gör den friare regleringen det möjligt att dela upp partistödet i ett grund-

³² SOU 1947:53 s. 68 och prop. 1948:140 s. 71–72.

³³ Prop. 1991/92:66 s. 10.

stöd och ett mandatbundet stöd samt att räkna in andra former än rent kontantstöd. Sett ur positiv synvinkel kan frånvaron av detaljreglering tänkas ge kommunerna frihet att anpassa partistödet till lokala förhållanden och önskemål inom de ramar som kommunallagen och rättspraxis anger. Risken finns dock att den politiska konkurrensen rubbas i situationer där beslutsfattare, som också är partiföreträdare, utan ett fast regelverk ska fatta beslut om hur partistöd ska ges.

11.4.3.1 Grundstöd och mandatbundet stöd

För bestämmande av grundstöd är den naturliga principen lika fördelning mellan de i fullmäktige representerade partierna. De allra minsta partierna i en fullmäktigeförsamling kan emellertid i vissa fall anses ha ett mindre behov av grundstöd än de största, och om stödet sätts till en lägre nivå för ett litet parti bör det därför inte i sig uppfattas som otillbörligt missgynnande. Däremot bör inte parti som är företrätt i fullmäktige kunna uteslutas när det gäller grundstöd och självfallet inte heller när det gäller mandatbundet stöd.

11.4.3.2 Otillbörligt gynnande eller missgynnande

Genom bestämmelsen att stödet inte får utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett visst parti föreskrivs emellertid en viss restriktion i fråga om stödets utformning. Till grund för denna restriktion ligger starka rättvisekrav och grundläggande demokratiska krav. Regeln innebär att det i allmänhet inte kan vara tillräckligt med ett stöd som enbart fördelas per mandat. Detta anses dock vara möjligt vid en jämn fördelning av mandaterna mellan partierna i fullmäktige. Det är det totala partistödets fördelning som ska ligga till grund för bedömningen om kraven om stödets utformning uppfylls. Hänsyn måste därför också tas till värdet av fria lokaler och annan kostnadsfri service som kommunen eller landstinget lämnar.

Frågor om huruvida kommunalt partistöd har utformats på ett otillbörligt sätt har behandlats i ett antal avgöranden från senare år. I RÅ 1994 ref. 104 ansågs en fördelning där ett parti med 40 procent av mandaterna i fullmäktige endast erhöll 30 procent av partistödet inte innefatta något otillbörligt missgynnande av det partiet.

I fallet RÅ 2000 ref. 2 utgjorde 3 procent av stödbeloppet grundstöd och 97 procent mandatbundet stöd. Eftersom det totala partistödet fördelats på ett sätt som inte väsentligt avvek från ett renodlat mandatstöd, ansåg Högsta förvaltningsdomstolen med hänsyn till den ojämna mandatfördelningen att stödet fått en otillbörlig utformning och upphävde därför beslutet. Högsta förvaltningsdomstolen upphävde också, i RÅ 2000 not. 14, ett partistöd beslutat av ett landsting när stödet utgick som mandatbundet stöd och vid sidan av detta som kostnadsfria förmåner till de förtroendevalda i form av tillgång till lokaler, sekreterarservice, telefoner, datorer etc. Högsta förvaltningsdomstolen fann att stödet fördelats på ett sådant sätt att det otillbörligt gynnade vissa partier och missgynnade andra. I RÅ 2004 ref. 128 skedde, vid ojämn mandatfördelning, en stöduppdelning där 12 procent av det totala direkta partistödet utgjorde grundstöd och resterande del mandatbundet stöd (651 000 kr respektive 4 779 000 kr av 5 430 000 kr). Utöver det direkta stödet hade stöd utgått i form av en politisk sekreterare i det största partiet om 502 000 kr. Vidare hade 1 102 000 kr tilldelats oppositionspartierna att fördelas efter mandat. Det stöd som lämnats utöver det direkta partistödet ansågs kompensera de mindre partierna något i förhållande till det största partiet. Fördelningen avvek av det skälet i hög grad från ett system med endast mandatbundet stöd och ansågs därför inte otillbörligt gynna eller missgynna något parti.

11.4.3.3 Politiska sekreterare

Bestämmelserna om politiska sekreterare infördes 1983 genom lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Dessförinnan saknades författningsregler på området. I dag finns bestämmelserna i 4 kap. 30–32 §§ kommunallagen. Någon förändring i sak har inte gjorts i bestämmelserna och motiven till lagen om politiska sekreterare gäller därför alltjämt.³⁴

Rollen som politisk sekreterare utvecklades inom den kommunala förvaltningen under 1970-talet. Orsaken var en önskan att ge de förtroendevalda möjlighet att ägna sig åt även andra uppgifter än sådana som hörde samman med beslutsfattande. De

³⁴ Ds Kn 1982:7, prop. 1982/83:132 och bet. KU 1982/83:28.

politiska sekreterarnas huvudsakliga uppgift var att avlasta de förtroendevalda i deras politiska arbete.³⁵

Arbetsbördan för de förtroendevalda hade efter hand blivit mycket stor. Exempelvis innebar den s.k. kommunblocksreformen att antalet medlemmar ökade i kommunerna, vilket ställde ökade krav på att hålla kontakt med och informera medlemmarna. Reformen innebar även att de förtroendevalda behövde specialisera sig på fackområden i ökad utsträckning. De tvingades då kombinera en ökad specialisering med kontakt med ett ökat antal kommunmedlemmar. För att avlasta dem började vissa kommuner och landsting anställa politiska tjänstemän med huvuduppgift att bistå de förtroendevalda.

Enligt lagens förarbeten ville man undvika att de förtroendevalda hamnade i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge i förhållande till tjänstemännen. Många politiker upplevde en motsättning mellan rollen som beslutsfattare och rollen som representant för en politisk inriktning. Det konstaterades att kraven i beslutsfattanderollen dittills, genom den kommunala tjänstemannaorganisationen, hade blivit bäst tillgodosedda och man såg därför ett behov av att ge representantrollen en mer framträdande ställning. Politiska sekreterare användes i allt större utsträckning för att ge de förtroendevalda kvalificerat stöd i det politiska arbetet och man ansåg det angeläget att detta stöd skulle kunna utgå även i fortsättningen.³⁶

Enligt regeringen var det nödvändigt att de förtroendevalda hade tillgång till en förvaltningsorganisation med tjänstemän som var beredda att ställa sina yrkeskunskaper till förfogande åt alla förtroendevalda, oavsett deras politiska hemvist. Den kommunala verksamhetens expansion, det ökade antalet tjänstemän och det administrativa arbetets specialisering hade emellertid, tillsammans med minskningen av antalet förtroendevalda, inneburit genomgripande förändringar för den kommunala demokratin. Utvecklingen hade kännetecknats av en strävan att skilja förvaltningens formella beredning från den politiska behandlingen. Det angavs råda en bred enighet om fördelarna med denna utveckling. Enligt regeringen hade den kommunala förvaltningens ökade omfattning medfört att tjänstemännens inflytande hade ökat. Även det politiska arbetet hade fått större omfattning. De

³⁵ Prop. 1982/83:132 s. 4 samt Ds Kn 1982:7 s. 14.

³⁶ Ds Kn 1982:7.

ökade kraven på de förtroendevalda hade endast delvis kunnat mötas genom anlita de heltidsengagerade förtroendevalda. Det var mot denna bakgrund man skulle se kommunernas och landstingskommunernas strävan att finna former för att ge de förtroendevalda biträde med det politiska arbetet.³⁷

Det förekom tre former för att knyta politiska sekreterare till den kommunala verksamheten. Den vanligaste var att sekreterarna anställdes som tjänstemän. Det förekom också att sekreterarna utsågs av fullmäktige på samma sätt som förtroendevalda och att de anställdes direkt av de politiska partierna. Beträffande den förstnämnda formen, tjänstemannamodellen, framhölls att Högsta förvaltningsdomstolen genom fyra domar avseende inrättande av tjänster som politiska sekreterare³⁸ hade uttalat att tjänster som tillsatts på partipolitiska grunder och var förenade med arbetsuppgifter av huvudsakligen partipolitisk art, var att betrakta som stöd till partierna. Kommunernas och landstingens önskemål att kunna anställa politiska sekreterare behövde därför tillgodose genom lagstiftning.

Gränsdragningen mellan tjänstemännens och de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter ansågs behöva ske på ett sådant sätt att man undvek en politisering av tjänstemännen. De politiska sekreterarnas arbetsuppgifter skulle därför tydligt inriktas på att lämna just politiskt biträde till de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare. Regeringen betonade att det rörde sig om ett politiskt biträde och att detta borde komma till uttryck i lagtexten. Man framhöll också vikten av att klart avgränsa de politiska sekreterarnas uppgifter från de uppgifter som ålåg andra tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Även om frågan om gränsdragningen var väsentlig, betonades att de problem som var förenade med avvägningen inte fick överdrivas. Det fanns redan en allmänt vedertagen uppdelning av arbetsuppgifter mellan de förtroendevalda och tjänstemännen och det sågs som självklart att denna uppdelning skulle tillämpas även i förhållandet mellan de politiska sekreterarna och övriga tjänstemän. De politiska sekreterarna skulle biträda de förtroendevalda genom att avlasta dem uppgifter som dessa annars skulle haft hand om. Det var följaktligen inte fråga om att de politiska sekreterarna skulle överta tjänstemännens uppgifter. Regeringen ansåg därför att det borde

³⁷ Prop. 1982/83:132 s. 7.

³⁸ RÅ 80 2:1, RÅ Ab-96/81, RÅ Ab 475/81, RÅ Ab-476/81.

framgå av lagtexten att de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter var begränsade till politiskt biträde åt de förtroendevalda.³⁹

Vidare beskrevs de politiska sekreterarnas viktigaste arbetsuppgifter. Allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter nämndes. Därmed menades uppgifter som handläggare med allmän inriktning, handsekreterare m.m. En andra grupp av uppgifter avsåg utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning. Dessa arbetsuppgifter innebar att den politiske sekreteraren genomförde större eller mindre utredningar, som kunde bilda underlag för förslag eller andra typer av initiativ i de beredande eller beslutande organen. Vidare beredde den politiske sekreteraren förslag till motioner, interpellationer, frågor, yttranden, beslut och reservationer. Den tredje gruppen av uppgifter var de politiska sekreterarnas medverkan i den politiska beredningen. Med politisk beredning menades att ärendena övervägdes med avseende på hur förslagen eller motförslagen skulle orienteras partipolitiskt. Till den sista gruppen av arbetsuppgifter hänfördes informations- och samordningsuppgifter. Uppgifterna att informera och samordna gällde dels partigrupperna i de kommunala eller landstingskommunala organen dels partiorganisationen.

I 1 kap. 9 § regeringsformen föreskrivs att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet. Kravet på normmässighet innebär enligt förarbetena att myndigheterna ska handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd.⁴⁰ Konstitutionsutskottet uttalade i samband med behandling av en motion att även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Med hänvisning till bl. a. den kommunala självstyrelsen ville utskottet däremot inte tillstyrka motionärernas förslag om att kommunerna genom en lagbestämmelse skulle åläggas att följa dessa principer.

I motiven till lagen om politiska sekreterare uttalades att kommuner och landsting själva borde få bestämma vilka meriter som krävdes för anställningen. Det ansågs vara rätt att som merit för anställning som politisk sekreterare kräva en viss politisk hemvist.⁴¹

³⁹ Prop. 1982/83:132 s. 11.

⁴⁰ Prop. 1973:90 s. 235, jfr prop. 1975/76:209 s. 102 f.

⁴¹ Ds Kn 1982:7 s. 94

Grundläggande för regeringens syn på vilka meriter som borde ligga till grund för anställning av politiska sekreterare var den särställning dessa intog. Om samarbetet skulle fungera på ett tillfredsställande sätt måste det, ansåg man, råda ett förtroendefullt förhållande mellan den politiske sekreteraren och den eller de förtroendevalda som sekreteraren skulle biträda. Det var därför naturligt att mottagarna av biträdet från de politiska sekreterarna skulle kunna ställa krav på deras partipolitiska tillhörighet.

Vad gällde frågan om inrättande och tillsättning av tjänster som politiska sekreterare, erinrade regeringen om att det var det enskilda partiets ensak att bestämma vem som skulle ha den tjänst som politisk sekreterare som partiet hade tilldelats. Det formella beslutet om tillsättning togs därefter på delegation från fullmäktige av personalorganet eller annat behörigt organ. Regeringen utgick från att kommunerna och landstingen även fortsättningsvis skulle komma att tillämpa ett sådant förfarande och fann därför inte anledning att föreslå några åtgärder i detta hänseende.

Regeringen ansåg att de politiska sekreterarna hade en utpräglad förtroendeställning utan att formellt vara förtroendevalda och att deras anställningstid skulle bestämmas så att en smidig organisatorisk anpassning till det politiska majoritetsförhållandet underlättades. Sekreterarnas intresse av trygghet i anställningen fick därför ge vika för intresset av att en nyvald politisk majoritet inte skulle bli bunden av ett antal politiska sekreterare, som tillsatts med utgångspunkt från det tidigare majoritetsförhållandet. För att garantera en sådan ordning ansågs det vara nödvändigt med en lagreglering av de politiska sekreterarnas anställningstid.⁴²

Reglerna om politiska sekreterare överfördes till den nya kommunallagen i samband med dennas tillkomst. I den bakomliggande propositionen anfördes att reglerna med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och nära anknytning till de förtroendevalda passade bra i ett nytt kapitel om de förtroendevalda.⁴³

Även reglerna om kommunalt partistöd sågs över i samband med införandet av nya kommunallagen. Man behandlade då bl.a. frågan om de politiska sekreterarna. I prop. 1991/92:66 föreslogs att inrättandet av tjänster som politiska sekreterare skulle beaktas vid beslut om annat partistöd. Regeln finns nu i 2 kap. 10 § andra stycket kommunallagen. Det uttalades att inrättandet av tjänster

⁴² Prop. 1982/83:132 s. 17.

⁴³ Prop. 1990/91:117 s. 77 f.

som politiska sekreterare utgjorde en särskilt reglerad form av partistöd som skulle beaktas vid beslut om annat partistöd. Detta innebar att ett parti som fick stöd i form av politiska sekreterare måste acceptera en reducering av kontant bidrag. Omvänt gällde att ett existerande stöd genom en politisk sekreterare kunde avlösas genom ökat kontant bidrag.

Av den information som kommittén inhämtat framgår att systemet med politiska sekreterare ser mycket olika ut runt om i landet. Det finns exempel på en kommun där de politiska sekreterarna tillsätts i enlighet med ett avtal som ingås mellan partierna före fullmäktigevalet. Enligt avtalet ska de politiska sekreterarna fördelas på visst sätt i förhållande till erhållna mandat. Avtalet omfattar emellertid fördelningen av politiska sekreterare enbart mellan de partier som är i minoritetsställning efter valet. Majoritetspartierna bestämmer själva hur de ska utforma sin organisation och kan alltså tillsätta så många politiska sekreterare som de finner vara lämpligt. Lönekostnaderna för de politiska sekreterarna beaktas inte vid fördelningen av annat partistöd. De politiska sekreterarna är knutna till kommunalråden.

I en annan kommun ges det ett visst belopp för anställandet av politiska sekreterare. Huvudregeln är där att de politiska sekreterarna anställs av kommunen, men de kan också anställas av respektive parti. Beloppet som avsätts för de politiska sekreterarna fördelas mellan partierna. Som modell för fördelningen gäller att 25 procent av resursen fördelas lika mellan de politiska partierna. Återstående resurs fördelas proportionellt efter antalet mandat i kommunfullmäktige. Ett parti kan välja att spara resurser mellan åren, men inte mellan mandatperioderna. Lönekostnaderna för de politiska sekreterarna beaktas inte vid fördelningen av annat partistöd. I rapporteringen till SCB:s räkenskapssammandrag redovisas kostnaden som stöd till politiska partier.

11.4.3.4 Tomma stolar

I enkätundersökningar som redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 ombads ett antal kommuner och landsting ange hur de hanterade partistödet i situationer där det uppstod en s.k. tom stol. En tom stol kan uppstå antingen direkt efter ett val om det inte finns tillräckligt många namn på de listor under samma partibeteckning motsvarande det antal mandat som partiet fått i

fullmäktige, eller om de personer som står på listorna inte är behöriga eller villiga att åta sig förtroendeuppdraget. En tom stol kan också uppstå under pågående valperiod då en ledamot avgår från sin plats i fullmäktige och det samtidigt inte finns någon person som kan ersätta ledamoten.

Av svaren framgick att kommunerna hanterade utbetalningen av partistöd på olika sätt. I flertalet fall där partiet efter ledamotens avgång var delvis representerat i fullmäktige utgick partistöd på samma sätt som om partiet varit fullt ut representerat i fullmäktige medan det i ett fåtal fall reducerades efter en ledamots avgång. I nästan samtliga fall utbetalades inget stöd när ledamots avgång innebar att partiet inte längre var representerat i fullmäktige. I något fall fortsatte dock partistöd att utgå även i sådan en situation.

En översiktlig genomgång av domar i läns- och kammarrätter visar att också domstolarna tillämpar representationskravet på olika sätt. I flera länsrätts- och kammarrättsdomar anges, ofta med hänvisning till uttalanden i RÅ 1978 2:10, att lagens villkor om representation är uppfyllt redan genom erhållandet av mandat i fullmäktige. I några fall har detta skett domskälsvis i situationer där ledamoten tillträtt mandatet men sedan inte närvarat i fullmäktige. Det har även skett i situationer där ett parti saknat lokal partiorganisation. En annan förekommande tolkning av representationskravet, utifrån uttalandena i prop. 1991/92:66, är att det endast är partier som mer konkret har tagit plats i fullmäktige som har rätt till partistöd.

Norrköpings kommun beslutade 2007 att inte betala ut partistöd i form av mandatstöd för ett mandat i fullmäktige som inte innehades av någon person. Kammarrätten i Jönköping upphävde emellertid beslutet i dom den 12 juni 2009 (mål nr 3545-08). Av utredning i målet framgick att kommunens beslut fattats under samma mandatperiod som beslutet avsåg och efter det att vakans uppstått för ett av de två mandat Sverigedemokraterna hade i kommunfullmäktige. Mot den bakgrunden fann rätten att beslutet på ett otillbörligt sätt missgynnade Sverigedemokraterna. Målet överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 11 februari 2010 beslutade att inte meddela prövningstillstånd (mål nr 4206-09).

I Södertälje erhöll Sverigedemokraterna två platser i kommunfullmäktige vid valet 2006 men kunde endast besätta en av platserna och den personen avsåg sedan uppdraget utan att ha deltagit vid något sammanträde. Södertälje kommun nekade Sverigedemokraterna partistöd och menade att för att ha rätt till stöd ska ett

parti ha fått mandat och tagit plats i fullmäktige. Kommunens beslut överklagades till förvaltningsrätten, som inte ändrade beslutet. Beslutet överklagades därefter till kammarrätten som i sin dom konstaterade att villkoret om representation är uppfyllt om ett parti deltagit i kommunalvalet och erhållit plats i fullmäktige. Sverigedemokraterna hade därför rätt till partistöd och kammarrätten upphävde Södertälje kommuns beslut.⁴⁴ Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som beslutade att inte meddela prövningstillstånd.

Sammantaget gäller att varken förarbetena eller den rättspraxis som utvecklats kan sägas ge något svar på frågan hur ett partis representation påverkas av att några eller samtliga av dess mandat inte har fastställda ledamöter, d.v.s. i situationer med tomma stolar.

Möjligheten att införa regler om utevaro från fullmäktige

Som framgår ovan kan enligt förarbetena partistöd endast utgå till partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. Uttalandet understryker att det handlar om aktivitet inom ramen för den kommunala beslutandeorganisationen och inte till generell politisk aktivitet inom kommunens eller landstinget geografiska område. Det kan också sägas ge uttryck för uppfattningen att ett krav för rätt till partistöd är att partierna har ledamöter i fullmäktige som tar aktiv del i fullmäktiges arbete, där lägsta kravet på aktivt deltagande borde kunna sättas vid att ledamöterna i vart fall närvarar i viss utsträckning. Det är därför av intresse att klargöra om fullmäktige redan i dag med stöd av 2 kap. 10 § första stycket kommunallagen kan införa regler som innebär att rätten till partistöd påverkas av utevaro från fullmäktige.

Det kommunala partistödet var ursprungligen ett rent kontantstöd som fördelades i strikt proportion till partiernas mandatantal. Bidragen beräknades schematiskt enligt fasta regler som inte tillät någon skönsmässig prövning. Endast införandet av partistöd och storleken av partistödet bestämdes självständigt på kommunal nivå.

I motiven till bestämmelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen fördes inte någon diskussion om det kunde uppstå situationer som kunde påverka partiernas rätt till partistöd. Utgångspunkten var att alla representerade partier hade mandat i fullmäktige och därför undan-

⁴⁴ Kammarrätten i Stockholms dom den 12 december 2011 i mål nr 6116-10.

tagslöst var berättigade till såväl grundstöd som mandatbundet stöd. Ordalydelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen antyder att fullmäktige har en i stort sett obegränsad frihet att reglera hur stödet till representerade partier ska var utformat, förutsatt att regleringen inte innebär ett otillbörligt gynnande/missgynnande av ett parti. Det är dock tveksamt om lagstiftaren avsåg att bestämmelsen även skulle inrymma frågan om rätten till partistöd kunde påverkas av andra faktorer än antalet mandat, exempelvis partiernas utevaro från fullmäktige. Det får därför anses oklart om ordalydelsen i 2 kap. 10 § kommunallagen kan anses inrymma frågan om rätten till partistöd kan påverkas av partiernas frånvaro i fullmäktige.

11.5 Det kommunala partistödets kostnadsnivåer

Det kommunala partistödets storlek har kartlagts vid flera tillfällen sedan slutet av 1960-talet. Man kan därför få en bra bild av stödets utveckling för tidsperioden. Av uppgifterna framgår att alla kommuner och landsting lämnar partistöd. Stödets omfattning varierar dock beroende på vad som räknas in i det. I lagstiftning och praxis råder oklarhet om vad som är en del av partistödet. Enligt riksdagens rapport 2007/08:RFR23 räknar vissa kommuner t.ex. in kostnaden för politiska sekreterare när de redovisar kostnaderna för partistöd till SCB medan andra inte gör det. Det indirekta stödet är troligen också underrapporterat. I riksdagsrapporten har en kartläggning av det kommunala partistödets kostnadsnivå 2007 genomförts där kommuner och landsting ombetts att ange partistödet fördelat på mandatbundet stöd, grundstöd, kostnad för politiska sekreterare, utbildnings- och studiestöd samt annat stöd. Kostnaderna för indirekt stöd, t.ex. fria lokaler och fri kopiering m.m., ingår dock inte p.g.a. svårigheterna att bedöma de exakta kostnaderna för sådant stöd.

11.5.1 Partistödets kostnadsnivå i kommunerna

Det totala partistödet enligt SCB:s räkenskapssammandrag var 2006 382 miljoner kronor. I räkenskapssammandraget redovisade kommunerna det lämnade partistödet i olika redovisningsposter. Posten Bidrag och transfereringar var helt dominerande och stod för cirka 92 procent av det totala redovisade stödet. Vid sidan av bidrag och

transfereringar utgjorde posterna Externa löner och Personalomkostnader de största enskilda redovisningsposterna och stod sammanlagt för 25 procent av det totala redovisade stödet. Övriga kostnader utgjordes av t.ex. interna lokalkostnader, externa hyror, taxor och avgifter m.m. I dessa kostnader ingick indirekt stöd, t.ex. fria eller subventionerade lokaler.

Tabell 11.1 Partistöd i kommunerna, miljontal kronor 2006

Stödform	Belopp
Bidrag och transfereringar	348 (92 %)
Externa löner inkl. personalomkostnader	25 (6 %)
Övriga kostnader	9 (2 %)
Totalt	382

Källa: räkenskapssammandraget, SCB.

För att bedöma partistödet storlek i kommunerna 2007 jämförde riksdagsrapporten enkätsvaren från 83 kommuner med de svar kommunerna lämnat till räkenskapssammandraget avseende 2006. De totala kostnaderna 2007 visade sig vara 49 procent högre än de totala kostnaderna 2006. Huvuddelen av skillnaden kunde härledas till kostnaden för politiska sekreterare som 2007 var 8,5 gånger högre än vad motsvarande kommuner rapporterade under posterna för externa löner inklusive personalomkostnader 2006. Den främsta förklaringen till denna skillnad var enligt rapporten att många kommuner inte hade redovisat kostnaden för politiska sekreterare som en del av partistödet i räkenskapssammandraget. Av instruktionen till räkenskapssammandraget framgick inte heller att kostnaden för politiska sekreterare skulle räknas som en del av partistödet.

Mot bakgrund av att uppgifterna i räkenskapssammandraget sannolikt underskattade kostnaderna för politiska sekreterare och kostnaderna för indirekt stöd uppskattades att de totala kostnaderna för stöd till de politiska partierna 2007 var betydligt högre än de 382 miljoner kronor som kommunerna redovisade 2006. En grov uppskattning gav vid handen att det totala stödet 2007 troligen låg någonstans mellan 450 och 500 miljoner kronor.

Enligt sammanställningen (tabell 11.2) har partistödet i kommunerna, sett över tid, ökat i såväl löpande som fast penningvärde

och ökningstakten hade sannolikt ha varit högre om kostnaden för politiska sekreterare räknats in i partistödsbeloppen.

Tabell 11.2 Kommunalt partistöd (bidrag och transfereringar) 1971–2006 i miljoner kronor, omräknat i 2006 års priser med konsumentprisindexet som grund

År	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989
Bidragsbelopp	183	198	247	292	283	288	304
År	1992	1995	2000	2003	2006		
Bidragsbelopp	353	329	324	333	348		

Källa: Svenska Kommunförbundet, Kommunalt förtroendevalda 1995, s. 8 och SCB:s räkenskapsammandrag.

11.5.2 Partistödet kostnadsnivå i landstingen

Av sammanställningen av kostnaderna för kontant partistöd i landstingen 2007 framgår bl.a. att ca 231 miljoner kronor lämnades som mandatbundet stöd och grundstöd. Den största kostnaden vid sidan om var den för politiska sekreterare.

Tabell 11.3 Det kontanta stödets nivå i landstingen 2007. Andel av det totala stödet i procent inom parentes

Partistöd enligt 9 § och 10 § KL	
Mandatbundet stöd	216 761 (64 %)
Grundstöd	14 721 (4 %)
Övriga stöd till partierna	
Kostnad för politiska sekreterare	87 242 (26 %)
Utbildnings- och studiestöd	7 035 (2 %)
Annat kontant stöd till partierna, t.ex. lokalbidrag, administrationsbidrag m.m.	10 297 (3 %)
Totalt stöd till partierna	336 056

Källa: 2007/08:RFR23 s. 26.

Räknat i fasta priser har ökningstakten i landstingen varit högre än i kommunerna. Partistödet storlek över tid framgår av tabell 11.4 där partistödet omräknats i fasta priser. Liksom för kommunerna redovisas i tabellen främst kostnader för bidrag och transfereringar som utgått till partierna i kontant form. Kostnaden för politiska

sekreterare är därför inte medräknade. Om dessa räknades in hade ökningstakten sannolikt varit högre eftersom antalet politiska sekreterare ökat i landstingen.

Tabell 11.4 Landstingens partistöd (främst bidrag och transfereringar) 1970–2007 i miljoner kronor, omräknat i 2007 års priser med konsumentprisindexet som grund

År	1971	1974	1977	1980	1983	1986	1989
Bidragsbelopp	77	84	117	140	147	156	170
År	1992	1994	1997	2000	2003	2007	
Bidragsbelopp	171	172	175	193	201	231	

Källor: Statistisk årsbok för landstingen.

11.5.3 Partistödets former

I syfte att belysa förekomsten av andra stöd till partierna, ombads kommuner och landsting att redovisa både sådant stöd som var att betrakta som partistöd enligt kommunallagen och andra former av stöd som lämnats till partierna. Undersökningen ville också ha svar på i vilken utsträckning indirekt stöd utgått exempelvis i form av fria eller subventionerade lokaler, administrativt stöd m.m. Antalet och andelen kommuner och landsting som angav att de lämnat olika former av stöd framgår av tabell 11.5. För kommunernas del bör beaktas att andelstalen i hela populationen av kommuner kan skilja sig från andelstalen i tabellen eftersom de endast utgör ett urval av alla kommuner.

Tabell 11.5 Partistödets former i kommuner och landsting. Andel kommuner och landsting i procent med respektive partistödsform (N = antal kommuner respektive landsting som angivit alternativet)

	Andel kommuner med stöd (N=83)	Andel landsting med stöd (N=20)
Mandatbundet stöd	100 % (N=83)	100 % (N=20)
Grundstöd	98 % (N=81)	70 % (N=14)
Politiska sekreterartjänster	19 % (N=16)	80 % (N=16)
Kontant bidrag för utbildning och studier	25 % (N=21)	50 % (N=10)
Fri eller subventionerad utbildning av partiaktiva i kommunal regi	11 % (N=9)	15 % (N=3)

Kontanta bidrag till lokalkostnader	0 % (N=0)	5 % (N=1)
Fria eller subventionerade lokaler	19 % (N=16)	35 % (N=7)
Kontant stöd för administrativa kostnader, t.ex. kopiering, utskrifter m.m.	1 % (N=1)	10 % (N=2)
Fritt eller subventionerat administrativt stöd för partierna, t.ex. fri kopiering, fria utskrifter m.m.	8 % (N=7)	30 % (N=6)
Kontant bidrag till ungdomsförbund	10 % (N=8)	50 % (N=10)

Källa: 2007/08:RFR23 s. 27.

11.5.3.1 Mandatbundet stöd och grundstöd

Alla de svarande kommunerna och landstingen i undersökningen lämnade mandatbundet stöd enligt kommunallagen 2007 och i stort sett alla svarande lämnade grundstöd. Uppskattningen av grundstödet omfattning och storlek komplicerades dock av att vissa kommuner och landsting hade system där kostnaderna för t.ex. politiska sekreterare eller anställda förtroendevalda avräknades från det mandatbundna stödet eller grundstödet.

Grundstödet i kommuner och landsting utgick enligt undersökningen i de flesta fall med ett lika stort belopp till alla partier som var representerade i fullmäktige. Några kommuner och landsting hade dock differentierat grundstödet beroende på det antal mandat partiet hade i fullmäktige. Andelen kommuner som differentierat grundstödet hade enligt riksdagsrapporten inte förändrats i jämförelse med tidigare undersökningar.

11.5.3.2 Politiska sekreterare

Cirka 19 procent av de svarande kommunerna i undersökningen uppgav att de hade inrättat tjänster för politiska sekreterare 2007. Sammanlagt handlade det om 94 heltidstjänster och 78 halvtidstjänster i de 83 kommunerna. Tjänsterna var mycket ojämnt fördelade mellan kommunerna. Exempelvis stod Stockholms kommun ensam för 60 av heltidstjänsterna.

Flertalet landsting visade sig ha inrättat tjänster för politiska sekreterare. Totalt fanns 102 heltidsanställda och 106 halvtidsanställda sekreterare i landstingen. Även i landstingen var fördelningen av tjänster relativt ojämn.

Sammanlagt stod kostnaderna för politiska sekreterare för en dryg fjärdedel av de totala kostnaderna för stöd till partierna i kommunerna och landstingen. Eftersom antalet tjänster för politiska sekreterare var så ojämnt fördelat, varierade tjänsternas kostnadsandel mycket. I vissa kommuner stod de för mer än hälften av de totala kostnaderna för stöd till partierna. Vid en jämförelse framkom att allt fler kommuner och landsting anställde allt fler politiska sekreterare. Kostnadsandelen för tjänsterna var vidare betydligt högre 2007 än vad tidigare jämförbara mätningar påvisat. En stor del av ökningen av antalet tjänster för politiska sekreterare verkade ha skett under 2000-talet. Ökningen av kostnaderna för sekreterartjänster avspeglas i räkenskapssammandraget där kostnader som bokförts under externa löner och personalomkostnader under 2000-talet ökat med cirka 90 procent.

11.5.3.3 Lokalbidrag och fria eller subventionerade lokaler samt administrativt stöd m.m.

Enligt rapporten förekom särskilda kontanta lokalbidrag i mycket liten omfattning och antalet kommuner som lämnade lokalbidrag verkade ha minskat jämfört med tidigare undersökningar. Flera kommuner och landsting bistod dock partierna med fria eller subventionerade lokaler. Antalet kommuner och landsting som uppgav att de lämnat sådant stöd var dock lägre än vad tidigare mätningar påvisat. Uppgifterna fick tolkas med viss försiktighet eftersom gränsen mellan att bistå förtroendevalda med möteslokaler och att bistå andra partiaktiva med sådana lokaler i praktiken kunde vara svår att dra.

Ett fåtal kommuner och landsting i undersökningen uppgav att de betalade ut ett särskilt kontant bidrag till partierna för att täcka administrativa kostnader för t.ex. utskrifter, kopiering m.m.

Cirka 8 procent av kommunerna och 30 procent av landstingen angav att de lämnat sådant stöd till partierna 2007. Det var enligt rapporten betydligt färre än andelen kommuner och landsting som lämnade sådant stöd på 1980-talet.

Kontant bidrag till ungdomsförbund gavs 2007 av cirka 10 procent av kommunerna och 20 procent av landstingen. Det gick dock

inte att avgöra om nivån på de kontanta bidragen till ungdomsorganisationerna hade ökat eller minskat sett över tid.

11.6 Kommuner och landstings hantering av partistödet

Som framgått tidigare kan fullmäktige i kommuner och landsting besluta om utbetalning av partistöd enligt de förutsättningar som anges i 2 kap. 9–10 §§ kommunallagen. Fullmäktiges frihet att bestämma de närmare formerna för partistödet och möjligheten till variationer mellan olika kommuner och landsting är stor.

I riksdagsrapporten, 2007/08:RFR23, undersöktes kommunernas och landstingens beslutsfattande och reglering av partistödet. Undersökningarna tog upp frågor om hur besluten om partistöd var uppbyggda, vilka krav som ställdes på mottagarna av stödet, vad som skedde vid avhopp från parti och hur partistöd utgick när ett parti helt eller delvis saknade representation i fullmäktige. Undersökningen har kompletterats med att kommittén har frågat ett litet urval av kommuner om de har något reglemente vad gäller partistöd samt hur beslut om partistöd fattas, om eventuella politiska sekreterare räknas in i partistödet, om de tar in någon form av redovisning av hur partierna använder sitt stöd samt om de har haft problem med tomma stolar och i så fall hur detta har hanterats.

11.6.1 Utformningen av beslut om partistöd i kommuner och landsting

I kommunallagen finns inga bestämmelser om hur ofta och på vilket sätt beslut om partistöd ska fattas. Enligt riksdagsrapportens undersökning förekommer olika varianter av beslut om utformning av partistödet. Den vanligaste varianten var att låta utformningen av stödet ligga fast tills vidare medan kostnadsnivån räknades upp efter ett index. Sådana system innebär att partistödet inte blir föremål för politiska överväganden kontinuerligt om inte systemet omprövas. Särskilt i landstingen var det vanligt att partistödets utformning bestämdes för en viss tid t.ex. en mandatperiod. Sådana system tycktes vara särskilt vanliga i kommuner och landsting med politiska sekreterartjänster. En möjlig förklaring till detta samband skulle kunna vara att sekreterartjänsterna ofta tillsätts för en mandat-

period och att det därför kan anses praktiskt att bestämma stödets totala utformning vid varje mandatperiods början.

I de kommuner där partistödets utformning beslutades varje år fattades även årliga beslut om kostnadsnivån. Årliga beslut innebar dock inte alltid att det samtidigt skedde politiska överväganden om systemets utformning. Några kommuner angav att samma system i praktiken legat fast sedan lång tid.

Vid en jämförande analys av de olika sätten att fatta beslut om partistödets utformning och nivå visade det sig att kommuner där stödet var kopplat till prisbasbeloppet eller bestämdes för en viss tid, hade högre partistöd per innevånare än genomsnittet i hela urvalet. Kommuner som i stället bestämde nivån årligen hade ett lägre genomsnittligt stöd än motsvarande i urvalet. Motsvarande tendenser fanns inte bland landstingen.

En tänkbar förklaring till det högre stödet i kommuner som t.ex. tillämpade indexuppräknings antogs vara att besluten i dessa fall inte blir föremål för samma budgetprocess och därmed inte behöver vägas mot andra kommunala åtaganden.

Vid kommitténs kontakter med ett antal kommuner har det visat sig att sättet att besluta om partistödet skiljer sig åt en hel del. Vissa gemensamma drag kan dock iakttas. De grundläggande principerna för partistödet slås normalt fast i ett särskilt fullmäktigebeslut eller i ett reglemente. I några kommuner har de grundläggande principerna varit oförändrade under mycket lång tid. Andra kommuner fattar nya beslut om principerna för partistödet varje år. De grundläggande principerna följs vanligen upp med någon form av utbetalningsbeslut som exakt anger hur mycket partistöd som ska utgå för en viss period. I vissa fall beslutas utbetalningen i samband med den kommunala budgeten. Utbetalningar sker ofta för ett år i taget, men det förekommer att utbetalning sker två eller till och med fyra gånger om året.

11.6.2 Utbetalning av partistöd

Vilka krav ställer kommuner och landsting på mottagarna av partistödet? I förarbetena till kommunallagen framgår att partistödet är begränsat till de partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingens styrelse. Ett annat krav är att partistödet uteslutande avser den partiverksamhet som är knuten till kommunen eller landstinget.

I rapporten har kommuner och landsting fått frågan om de har några formella krav vad gäller betalningsmottagaren av stödet. Knappt hälften av de tillfrågade angav att de inte ställde några sådana krav och att utbetalning av stödet skedde till den betalningsmottagare som partiet angav.

De vanligaste kraven var att betalningsmottagaren skulle vara en juridisk person eller att mottagaren skulle tillhöra den lokala respektive den regionala partiorganisationen. Ett fåtal ställde krav på att stödet skulle gå till verksamhet som knöt an till den lokala eller regionala demokratin. Enstaka kommuner uppgav att de ställde krav på kopia av årsmötesprotokoll och andra skriftliga underlag från partierna samt att ledamot besitter mandat i fullmäktige.

Att så många kommuner och landsting inte ställde några formella krav kunde enligt rapporten tolkas som att de inte var helt medvetna om de krav som framgår av lagens förarbeten eller att de valde att bortse från dem. En annan möjlighet antogs vara att formella krav inte uppfattades som nödvändiga eftersom det sällan eller aldrig uppstått några tveksamheter angående utbetalningen av stödet.

De allra flesta svarande uppgav att stödet utbetalades till det konto som tillhörde den lokala partiorganisationen. I några enstaka fall hade partistöd från kommunen betalats ut till en regional organisation och partistöd från landstinget betalats ut till riksorganisationen eller en lokal organisation. Enligt rapporten bör dock beaktas att eftersom frågan ställts till lokala och regionala partiorganisationer avspeglas inte situationer där det saknas en sådan organisation på orten eller i regionen. Exempelvis saknade Sverigedemokraterna lokal partiorganisation i omkring hälften av de kommuner inom urvalet där partiet fick mandat i valet 2006. Hur eventuellt partistöd betalades ut i dessa kommuner framgår därför inte av undersökningen.

Uppgifter som kommittén inhämtat från ett antal kommuner visar att det ofta inte ställs några uttryckliga krav på mottagarna av partistödet. Krav på att partistödet ska användas för verksamhet inom kommunen förekommer, men framstår som ovanliga. Ingen av de kommuner som kommittén har varit i kontakt med ställer krav på att partierna ska redovisa hur stödet används.

11.6.3 Partistöd vid avhopp från parti

I undersökningen ombads vidare ett antal kommuner och landsting att ange hur de hanterade partistödet dels när det skedde avhopp som ledde till s.k. politiska vildar, d.v.s. när ledamoten står obunden i förhållande till partiväsendet, dels när det skedde avhopp från ett parti till ett annat, d.v.s. när en ledamot som blivit invald under en partibeteckning under valperioden bestämmer sig för att företräda ett annat parti.

Nästan samtliga kommuner och landsting som hade haft erfarenhet av politiska vildar svarade nekande på frågan om stödet till det parti som ledamoten lämnat hade reducerats eller tagits bort helt i samband med avhoppet från partiet. Alla svarande med erfarenhet av avhopp av ledamot från ett parti till ett annat uppgav att stödet till det parti som ledamoten lämnat inte hade påverkats. Ingen av de svarande uppgav heller att partistödet till det parti vars representation ökat hade förändrats.

11.6.4 Partistöd när parti helt eller delvis saknar representation i fullmäktige, s.k. tom stol

När ett parti har fått mandat i valet och inte kan besätta en eller flera av posterna i fullmäktige uppstår en s.k. tom stol. Situationen kan inträffa antingen direkt efter ett val om det inte finns tillräckligt många namn på de listor under samma partibeteckning som fått mandat i fullmäktige, eller om de personer som står på listorna inte är behöriga eller villiga att åta sig förtroendeuppdraget. En tom stol kan också uppstå under pågående valperiod då en ledamot avsäger sig sin plats i fullmäktige och det samtidigt inte finns någon person som kan eller vill ersätta ledamoten.

Av riksdagsrapportens undersökning framgår att det efter valet 2006 och under pågående mandatperiod uppstått tomma stolar i 32 kommuner. I alla dessa var det partibeteckningen Sverigedemokraterna som stod för de tomma stolarna. Enligt Valmyndighetens statistik hade det inte förekommit tomma stolar i landstingen under samma tidsperiod. Av enkätsvaren framgick att kommunerna hanterade utbetalningen av partistöd på olika sätt vid tom stol i fullmäktige. I vissa fall utgick partistöd på samma sätt som om partiet varit fullt ut representerat i fullmäktige, i andra fall utgick inget partistöd alls och i ett fåtal fall reducerades partistödet.

Tabell 11.6 Kommunernas hantering av partistödets utbetalning till partier efter det att en tom stol uppstått i fullmäktige

	Partiet delvis representerat i fullmäktige	Partiet inte representerat i fullmäktige	Totalt
Partistöd utgick på samma sätt som om partiet varit fullt representerat i fullmäktige	16	1	17
Partistödet reducerades	2	0	2
Inget partistöd utgick	0	25	25

Källa: 2007/08:RFR23 s. 45

11.7 Partistödets betydelse för partiorganisationerna på lokal och regional nivå

Partistödets betydelse och användning för partierna har inte kartlagts i samma omfattning som t.ex. nivån på det kommunala partistödet. Detta hänger bl.a. samman med principen att det inte ska förekomma någon offentlig kontroll av stödets användning, men också med att det av metodologiska skäl är svårare att undersöka. I riksdagsrapporten, 2007/08:RFR23 har stödets betydelse analyserats ur två synvinklar. Dels partistödets betydelse för partiernas finansiering, dels partistödets betydelse för partiernas utåtriktade verksamhet.

11.7.1 Partistödets betydelse för de lokala och regionala partiorganisationernas finansiering

De svenska riksdagspartierna har vanligen en partiorganisation i varje kommun. I större partier och i större kommuner kan det finnas flera lokala föreningar. Normalt står dock en förening som mottagare av partistödet från kommunen.

Tidigare undersökningar har påvisat att partierna på lokal nivå är mycket beroende av det kommunala partistödet. Redan i undersökningar från 1970-talet framgick att stödet snabbt kom att bli partiernas viktigaste inkomstkälla. Överensstämmelsen mellan partistödet och verksamhetskostnaderna var mycket stor i synnerhet i de mindre kommunerna.⁴⁵ För att ytterligare belysa partistödets betydelse för partiernas finansiering på lokal nivå fick de lokala partiorganisa-

⁴⁵ SOU 1975:18 s. 47.

tionerna ange hur stor andel av organisationens intäkter som utgjordes av kommunalt partistöd. Vid en jämförelse mellan undersökningens resultat från 2007 och resultat från en liknande undersökning 1997 framkom att partiorganisationerna på lokal nivå i genomsnitt hade blivit mer beroende av det kommunala partistödet. Att det skett en generell ökning av partistödets betydelse totalt sett framstod som sannolikt enligt undersökningen.

Riksdagspartiernas organisationer på regional nivå följer vanligen länsgränserna. I vissa fall utgår dock organisationerna från andra indelningar, t.ex. gränserna för riksdagsvalkretsarna. Enligt riksdagsrapporten är finansieringen av de regionala partiorganisationerna mer komplicerad än på den lokala nivån. Utöver det stöd partiorganisationerna får om de är representerade i landstingsfullmäktige, förekommer i flera partier att de lokala partiorganisationerna bidrar till de regionala. Detta behöver i princip inte utgöras av partistöd, men det är vanligt att de lokala föreningarna lämnar en viss procent av det kommunala partistödet i bidrag. Slutligen är det även vanligt att de regionala partiorganisationerna mot betalning tillhandahåller de lokala varor och tjänster. Eftersom de lokala organisationerna i så hög grad finansieras av kommunalt partistöd utgörs även dessa betalningsmedel huvudsakligen av kommunalt partistöd.

Av undersökningens jämförelse på regional nivå med uppgifter från 1983 framgick att beroendet av partistöd hade ökat tydligt.

11.7.2 Partistödets betydelse för partiernas utåtriktade verksamhet

Vid införandet av det kommunala partistödet betonades det i förarbetena att stödet skulle främja partiernas informationsverksamhet. När lagen ändrades i början av 1990-talet tonades denna målsättning ned. Stödet skulle inte endast betraktas som ett stöd till partiernas informationsverksamhet utan som ett mer allmänt stöd för partiernas opinionsbildande verksamhet.

Redan i de första uppföljningarna av partistödet i början av 1970-talet visades bl.a. att valrörelsekostnader efter partistödets införande ökade väsentligt. Under samma period ökade annonseringen och postdistributionen av partimaterial till hushållen samtidigt som hembesöken eller husagitationen visade en kraftig tillbakagång.⁴⁶ I syfte att utreda om partistödets nivå hade någon betydelse för

⁴⁶ SOU 1972:52 s. 54–59.

partiernas utåtriktade verksamhet ombads de lokala och regionala partiorganisationerna att ange omfattningen av ett antal utåtriktade aktiviteter under valåret 2006 respektive mellanvalsåret 2007. Några exempel på utåtriktade aktiviteter var utdelning av skriftlig information, deltagande i offentliga debatter och uppsökande möten. Svaren visade bl.a. att det fanns en korrelation mellan partistödets nivå och partiernas utåtriktade aktivitet, d.v.s. ju mer partistöd en partiorganisation fick desto större utåtriktad aktivitet kunde den ägna sig åt. Vid jämförelse med en liknande undersökning från 1970-talet framkom att korrelationen mellan partistödsnivå och aktivitetsnivå ökat något. Enligt undersökningen kunde detta bero på att partistödet hade fått större betydelse för partiernas verksamhet. Detta kunde i sin tur antas bero på att partistödets betydelse för partiernas finansiering ökat sedan 1970-talet.

En motsvarande undersökning av de regionala partiorganisationerna visade inte på någon motsvarande korrelation mellan partistödets nivå och organisationernas aktiviteter. En möjlig förklaring till detta antogs kunna vara att de regionala partiorganisationernas utåtriktade verksamheter ofta sker i samverkan med de lokala partiorganisationerna och att kopplingen mellan partistödsnivå och aktivitetsnivå därför blir mindre tydlig.

11.7.3 Hur används det kommunala partistödet

Något exakt svar på frågan kan inte ges eftersom partistödet i förhållande till andra inkomstslag inte är öronmärkt för vissa ändamål. Partistödet står i många fall för huvuddelen av partiorganisationens inkomster. Man torde därför kunna hävda att partiernas utgiftsposter ger en god bild av hur partistödet används.

I riksdagens undersökning ombads lokala respektive regionala partiorganisationer att ange nivån på följande kostnadsslag; administrativa kostnader, aktivitetskostnader, valfonderingar, anslag till lokala avdelningar inom kommunen, bidrag/överföringar till partiets regionala organisation respektive riksorganisation samt övriga kostnader. Enkätsvaren kunde jämföras med liknande undersökningar som utförts under 1970- och 1990-talen.

Kostnadsprofilerna för de lokala partiorganisationerna visade att aktivitetskostnader och administrativa kostnader ingick bland de viktigaste kostnaderna i alla partierna. I övrigt skilde sig kostnadsprofilerna åt mellan partierna. Moderaterna, Folkpartiet och Krist-

demokraterna hade en liknande kostnadsstruktur där överföring uppåt i partiet utgjorde den viktigaste kostnaden i flera lokala organisationer. Inom Socialdemokraterna och Vänsterpartiet och Sveriges pensionärers intresseparti utgjorde i stället kostnader för administration den tyngsta posten. I Centerpartiet, Miljöpartiet och i de lokalt baserade partierna utgjorde valfonderingar den tyngsta posten. Inom Sverigedemokraterna dominerade utgifterna för administration och aktiviteter. Jämförelsen över tid visade inte på några tydliga generella tendenser. Skillnaderna mellan partiernas kostnadsprofiler kunde enligt rapporten troligen till del förklaras av partiorganisationernas storlek.

Kostnadsprofilerna hos partierna på regional nivå visade sig vara relativt likartade. Administrativa kostnader utgjorde där det största kostnadsslaget i en typisk partiorganisation i alla partier utom Miljöpartiet. I övrigt utgjorde aktivitetskostnader och valfonderingar de största kostnadsslagen i alla partier utom Kristdemokraterna där överföringar till riksorganisationen utgjorde en av de största kostnaderna.

11.8 Överföring av partistöd inom partiorganisationerna

Den övergripande målsättningen vid införandet av bestämmelserna om kommunalt partistöd var enligt motiven att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin. Av kravet på representation i fullmäktige respektive landstinget ansågs det framgå att stödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen respektive landstingskommunen, eller m.a.o. att stödet skulle tillgodose ett till kommunen knutet intresse. I förarbetena till de nya reglerna om kommunalt partistöd som infördes i början av 1990-talet angavs att reglernas grundläggande målsättning skulle ligga fast.

Av föregående avsnitt har framgått att överföringar uppåt i partierna utgjorde en av de tyngsta utgifterna i många partiorganisationer. Detta väcker frågor om huruvida partistödet verkligen används för lokala respektive regionala ändamål eller om det används på annat sätt.

För att få ett bättre underlag för denna diskussion genomfördes en enkätundersökning av överföringarna inom partierna, i vilken partierna ombads ange hur stor andel av partistödet som överfördes 2007.

11.8.1 Överföringar uppåt i partierna

Enkätundersökningen visar att partistödet från kommuner och landsting kan ta olika vägar inom partiorganisationerna. Stöd från kommunerna kan överföras av partiernas lokala organisationer till de regionala eller till partiets riksorganisation. Det är också vanligt att partimedel överförs som betalningsmedel för olika varor och tjänster som partiernas riksorganisation eller regionala partiorganisationer tar fram och distribuerar inom partierna. Flera partier har generella system som stadgar att en viss andel av partistödet ska lämnas i bidrag antingen till den regionala partiorganisationen eller till riksorganisationen. Resultatet av enkätundersökningen framgår av tabell 11.7 och 11.8 nedan. Resultatet redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23.

Tabell 11.7 Andel i procent av de lokala partiorganisationernas partistöd respektive kostnader som under 2007 utgjordes av bidrag/överföringar/betalningar uppåt i partiorganisationerna. Medianvärden inom respektive parti

	Andel av partistöd		Andel av kostnader		Totalt
	Bidrag totalt	Bidrag till regionorg.	Bidrag/överföringar till riksorg.	Betalning för varor och tjänster till region- eller riksorg.	
M	25	17	0	4	39
C	0	2	0	5	13
Fp	30	32	0	4	43
Kd	46	34	0	3	43
S	0	0	0	1	2
V	20	17	0	5	29
Mp	2	0	2	0	5
Sd*	*	*	*	*	54
Spi	0	2	6	0	9

* Osäkra underlag, se 2007/08:RFR23 s. 68.

Källa: 2007/08:RFR23.

Tabell 11.8 Andel i procent av de regionala partiorganisationernas partistöd respektive kostnader som under 2007 utgjordes av bidrag/överföringar/betalningar uppåt i partiorganisationerna. Medianvärden inom respektive parti

	Andel av partistöd		Andel av kostnad	
	Totalt	Bidrag/överföringar till riksorg.	Betalningar för varor och tjänster till region- eller riksorg.	Totalt
M	0	9	14	22
C	0	0	2	2
Fp	0	0	1	3
Kd	17	21	1	22
S	0	0	0	0
V	3	2	2	4
Mp	5	0	0	3
Sd	25*	**	**	**
Spi	0*	0	0	0
Reg. parti	5*			

* Endast partiorganisationer med representation i fullmäktige.

** Osäkert underlag, se 2007/08:RFR23 s. 69.

Källa: 2007/08:RFR23.

Mot bakgrund av att partistödet visat sig utgöra den viktigaste inkomstkällan i de flesta partiorganisationer var det enligt undersökningen inte förvånande att andelen partistöd som överfördes uppåt grovt sett återspeglade kostnadsandelen för de bidrag som partierna överförde av det kommunala partistödet. Betalningen för varor och tjänster som antingen den regionala partiorganisationen eller riksorganisationen tillhandahöll utgjorde i de flesta partier relativt små andelar av partiorganisationernas totala kostnader.

Av undersökningen framgick att överfört partistöd ibland används till att finansiera administrativt stöd, ombudsmannastöd och tryckt partimaterial, tjänster m.m. som i större eller mindre omfattning överförs till de lokala och regionala partiorganisationerna. Till skillnad från överföringar av kontant partistöd är det svårt att bedöma i vilken omfattning varor och tjänster överförs. Svårigheterna består dels i att kvantifiera och värdera varorna och tjänsterna, dels i att kunna särskilja överföringar från allmänna partiaktiviteter. Ett

annan praktiskt problem med att mäta omfattningen av varor och tjänster är att partierna fonderar medel under mellanvalsåren för användning under valåret. Detta innebär att en undersökning av om varor och tjänster överförs måste omfatta en hel mandatperiod för att en bedömning ska kunna göras av om fonderat överfört partistöd under valåret återförs till de lägre partiorganisationerna i form av varor och tjänster.

Riksdagsrapporten angav att det mot bakgrund av dessa svårigheter inte var möjligt att med någon exakthet uttala sig om omfattningen av de varor och tjänster som överförs inom partierna eller i vilken utsträckning som överfört partistöd återförs i form av varor och tjänster. En enkät genomfördes därför för att analysera om det fanns något samband mellan hur mycket partistöd en partiorganisation överförde och i vilken utsträckning den fick del av varor och tjänster inom partierna. De lokala och regionala partiorganisationerna ombads att ange vilka varor och tjänster som de regionala partiorganisationerna eller partiets riksorganisation tillhåller dem gratis eller i subventionerad form. Undersökningen visade på en mycket svag korrelation mellan partiorganisationer som överförde mycket partistöd och de som upplevde att de fick mycket varor och tjänster från region- eller riksnivån. Resultaten indikerade att kopplingen var svag mellan det överförda partistödet och vad partiorganisationerna fick tillbaka i varor och tjänster. Enligt undersökningen blev kopplingen ännu svagare om partistödet användes strategiskt inom partierna, d.v.s. om medlen koncentreras till kommuner eller regioner där partiet är svagt representerat eller där partiet uppfattar att det har potential att växa.

Moderaterna

Inom Moderaterna fanns det enligt partiet ett system där riksorganisationen tog in en schablonavgift för s.k. ombudsmannaservice om 10 procent av partistödet från lokalorganisationerna i kommunerna. Stödet togs in av de regionala partiorganisationerna och distribuerades till riksorganisationen. Förutom finansiering av ombudsmännen användes det överförda stödet bl.a. till att ta fram partimaterial. Medianvärdet för det totala partistöd som överfördes från de lokala partiorganisationerna var 25 procent 2007. Om 10 procentenheten av dessa gick till riksorganisationen lämnade en typisk moderat partiorganisation alltså cirka 15 procentenheten av stödet

till den regionala partiorganisationen. Partistöd från landstinget överfördes inte enligt partiet.

Centerpartiet

Enligt Centerpartiet fanns inget riksövergripande system för överföring av partistöd. Det förekom dock att enskilda lokala organisationer överförde partistöd till de regionala partiorganisationerna. Stöd som överfördes till regionnivån användes enligt partiet normalt till att bekosta partimaterial, tjänster, utbildning m.m. Överföring av partistöd från landstingen från regional nivå till riksnivå förekom inte enligt partiet. På vissa håll utgjorde betalningar för varor och tjänster som tillhandahölls av partiets regionala partiorganisation eller riksorganisationen en relativt stor del av de lokala partiorganisationernas totala kostnader 2007.

Folkpartiet

Liksom i Centerpartiet fanns inget riksövergripande system för överföring av partistöd inom Folkpartiet. Det förekom dock att partistöd från kommunerna överfördes från de lokala partiorganisationerna till den regionala nivån. En typisk lokalaförening överförde cirka 30 procent av sitt partistöd 2007. Liksom inom Centerpartiet utgjorde betalningar för olika varor och tjänster som tillhandahållits av partiets regionala nivå eller riksnivån, en relativt stor andel av de lokala partiorganisationernas totala kostnader 2007.

Kristdemokraterna

Kristdemokraterna har enligt uppgift från partiet ett s.k. serviceavgiftssystem som i huvudsak bygger på de lokala och regionala partiorganisationernas partistöd. Riksorganisationen tar in en avgift om 21 procent på allt partistöd som överstiger 300 000 kr inom respektive regional partiorganisation. De lokala partiorganisationerna betalar i sin tur partistöd till regionnivån. En typisk lokalavdelning inom Kristdemokraterna överförde ca 30 procent av partistödet till regionnivån och ca 17 procent till riksnivån. Det överförda partistödet användes enligt partiet till att finansiera partimaterial, utbildningsinsatser m.m.

Socialdemokraterna

Inom Socialdemokraterna finns enligt partiet inget system där partistöd överförs mellan de olika organisatoriska nivåerna. I enstaka fall förekom dock överföringar från den lokala nivån till den regionala.

Vänsterpartiet

Vänsterpartiet tar enligt partiet ut en s.k. serviceavgift från de regionala partiorganisationerna på omkring 1–2 procent av det partistöd de får från landstingen. Den regionala partiorganisationen tog i sin tur ut en varierande avgift från den lokala nivån för att täcka kostnaden för ombudsmän och gemensam administration. En typisk lokal partiorganisation överförde 2007 ca 20 procent av sitt partistöd till den regionala organisationen. En typisk regional partiorganisation överförde i sin tur ca 3 procent av partistödet till riksorganisationen. Det överförda stödet användes enligt partiet till bl.a. finansiering av ombudsmän och annan service. I vissa lokala partiorganisationer utgjorde betalningar för varor och tjänster som de regionala partiorganisationerna eller riksorganisationen tillhandahöll en relativt stor andel av dessa organisationers kostnader 2007.

Miljöpartiet

I Miljöpartiet finns en central rekommendation om att de lokala och regionala partiorganisationerna ska lämna 5 procent av partistödet till riksorganisationen. Drygt en tredjedel av lokalorganisationerna och cirka hälften av de regionala organisationerna uppgav att de följde rekommendationen. Övriga organisationer redovisade att inget eller en lägre del av stödet överfördes till riksorganisationen. Det till riksorganisationen överförda stödet användes till hantering av medlemsregistret och till IT.

Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna har inskrivet i sina stadgar hur stor andel av de lokala och regionala partiorganisationernas partistöd som ska överföras till riksorganisationen. År 2007 skulle en fjärdedel av stödet

överförs. Andelen höjdes 2008 till 40 procent av stödet. Av de lokala partiorganisationerna som besvarade enkäten angav ca hälften att de överförde partistöd i enlighet med partiets stadgar 2007. Flera av de lokala föreningar som inte angett att de överfört stöd redovisade dock att relativt stora summor hade överförts som betalningsmedel för varor och tjänster som region- eller riksnivån tillhandahöll under året. Det fanns därför skäl anta att betalningsmedlen i praktiken motsvarade det överförda stödet som övriga partiorganisationer inom Sverigedemokraterna redovisat. Hur mycket som exakt bestod av bidrag respektive betalningar var dock svårt att avgöra. Enligt partiets stadgar från 2008 skulle minst hälften av avgiften till riksorganisationen avsättas till valfond. Resterande del utgjorde bl.a. ersättning för tjänster och material som riksorganisationen tog fram och tillhandahöll distrikt och lokalföreningar.

Sveriges pensionärs intresseparti

Överföringar av partistöd mellan de organisatoriska nivåerna förekom inte inom Sveriges pensionärs intresseparti.

Lokala och regionala partier

Eftersom de flesta lokala och regionala partier inte ingår som en del i en större partistruktur förekom överföring av partistöd i liten utsträckning inom dessa organisationer.

11.8.2 De regionala partiorganisationernas verksamhet

Inom partierna är det vanligen de regionala partiorganisationerna som förmedlar varor och tjänster till de lokala organisationerna. Det är därför intressant att något studera regionnivåns roll i partierna. Tidigare undersökningar har visat att de regionala partiorganisationerna fyller flera olika funktioner. I en studie från 1980-talet skilde Gullan Gidlund på tre s.k. analytiska funktioner för regionnivån. Den första är en implementeringsfunktion för den centrala nivån i partiet. I detta perspektiv är regionnivån främst ett instrument för partiets riksnivå för att sprida partiets budskap och värna om partiets identitet och sammanhållning. Den andra är en regional funktion där uppgiften främst är att hantera och behandla frågor kopplade

till de politiska församlingarna i landstingen och i regionen. Den tredje är kopplad till de lokala partiorganisationerna, och det är då dessas behov som står i centrum.

Med utgångspunkt i dessa tre funktioner genomfördes en undersökning där de regionala partiorganisationerna ombads att rangordna vilka arbetsuppgifter de uppfattade som de viktigaste. Svaren visade att det fanns mycket stora likheter mellan partiernas uppfattningar om den regionala partinivåns uppgifter. Uppgiften att vara en resurs för den lokala partinivån angavs vara högt prioriterad. Resultaten bekräftade bilden av att det sker en mer eller mindre omfattande överföring av varor och tjänster från regionnivån till den lokala nivån. Mot bakgrund av att de regionala partiorganisationerna fick huvuddelen av sina intäkter från partistöd från landstingen tydde prioriteringarna på att det i praktiken skedde en överföring av partistöd från landstingen, som användes till att finansiera partiverksamhet på lokal nivå.

11.9 Partistödet på nationell nivå och i andra länder

Vid en utredning av det kommunala partistödet och utrymmet för dess användande är det lämpligt att göra en kort genomgång av vad som gäller för det offentliga stödet till partier på riksnivå. I avsnittet kommer vi också att mycket kort beröra reglerna för partistöd i de nordiska länderna samt villkoren för partistödet på Europeisk nivå.

11.9.1 Det offentliga partistödet på riksnivå

Sverige införde 1965, som ett av de första länderna i världen, offentlig finansiering av de politiska partiernas verksamhet. Frågan om statligt stöd till politiska partier hade bl.a. aktualiserats som ett alternativ till införandet av presstöd till dagstidningar.⁴⁷ Ett särskilt yttrande från en ledamot i pressutredningen och synpunkter om att man i stället för presstöd skulle införa ett allmänt partistöd låg sedan till grund för utformningen av propositionen.⁴⁸ Förslag om statligt stöd till partiernas verksamhet lades fram vid 1965 års riksdag. I propositionen anfördes bl. a. att det låg ett samhällsintresse i

⁴⁷ SOU 1965:22.

⁴⁸ Prop. 1965:174.

att partierna hade tillräckliga resurser för sin opinionsbildande verksamhet och att det därför borde införas ett permanent statligt stöd till denna verksamhet. Riksdagens beslut innebar att partier som var representerade i riksdagen och som erhållit minst två procent av rösterna i det senaste valet till andra kammaren var berättigade till statligt partistöd. Varken villkor eller kontroll beträffande användningen skulle förknippas med bidraget. Riksdagen beslutade samma år även att anslå medel till gruppkanslier för riksdagspartierna, s.k. kanslistöd. I propositionen om statligt partistöd betonades att den svenska demokratin är en folkstyrelse genom partier och att en differentierad opinionsbildning var nödvändig för att väljarna skulle kunna ta ställning till politiska frågor. Den övergripande målsättningen med det statliga partistödet var enligt regeringen att stärka de politiska partiernas ställning i opinionsbildningen och därigenom förstärka demokratin.

Det offentliga partistödet på riksnivå kan delas upp i två delar; dels ett allmänt stöd från staten, dels ett stöd till riksdagspartiernas arbete i riksdagen.

11.9.2 Det statliga partistödet

Det statliga partistödet regleras i lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier. Stödet utgår till de politiska partier som deltagit i val till riksdagen och uppnått en viss procent av röstetalet. Stödet utgår i form av partistöd och kanslistöd.

Partistödet lämnas som mandatbidrag baserat på mandat i riksdagen. Antalet mandatbidrag för respektive parti bestäms årligen med hänsyn till utgången i de två närmast föregående ordinarie valen. Ett mandatbidrag är 333 300 kronor. Om ett parti inte har blivit företrätt i riksdagen i det närmast föregående valet men ändå fått över 2,5 procent i hela landet, så har partiet rätt att få partistöd beräknat enligt en särskild nyckel. Det finns även särskilda beräkningsgrunder för partier som har blivit företrädade i riksdagen i något av de två närmast föregående ordinarie valen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet.

Kanslistöd utgår som grundstöd och tilläggsstöd. Ett parti som vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet får för varje år för vilket valet gäller ett helt grundstöd. Ett helt grundstöd utgör 5 803 200 kronor. Ett parti som blivit företrätt i riksdagen men som inte fått 4 procent av rösterna i hela landet erhåller

för varje år partistöd enligt en särskild beräkningsnyckel. Utöver grundstödet får partierna också ett tilläggsstöd för varje år för vilket valet gäller. Tilläggsstödet är 16 350 kronor för varje vunnet mandat om partiet är företrätt i regeringen och annars 24 300 kronor för varje vunnet mandat. Om ett parti vid val till riksdagen fått minst 4 procent av rösterna i hela landet i ett val och sedan får en lägre procentandel vid nästa val, utgår ett avtrappat grundstöd för de fyra därpå följande åren.

Frågor om det statliga partistödet prövas av Partibidragsnämnden. Partierna måste ansöka årligen om att få bidrag.

De ändringar som gjorts i 1972 års lag har främst avsett bidragsbeloppen storlek. I 2001/02 års lagstiftningsärende⁴⁹ fördes dock, med hänvisning till bidragsbeloppens storlek, en närmare diskussion om det borde införas någon form av offentlig kontroll över hur bidragen användes. Rent principiellt anfördes betänkligheter mot att införa en reglering som skulle kunna leda till att statsmakterna kom att ställa övergripande krav på de politiska partiernas agerande som villkor för ekonomiskt bistånd. Dessutom skulle svåra tillämpningsproblem kunna uppstå, t.ex. då det gäller att avgöra om ett parti har bedrivit en sådan verksamhet som ska medföra att partiet uppfyller villkoren för stöd. Däremot ansågs det rimligt att kräva av partier som tar emot statsbidrag av den omfattning som det gäller, att de har sådana administrativa rutiner som normalt gäller för större organisationer och att detta uppställs som ett formellt krav för att partistöd ska kunna erhållas. Mot denna bakgrund uppställdes två villkor för att få partistöd beviljat. Det ena villkoret är att partiet har utsett en auktoriserad eller godkänd revisor med uppgift att granska partiets räkenskaper. Det andra villkoret är att partiet ger in sin årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret till Partibidragsnämnden. Det uttalades att syftet med villkoren inte var att försöka kontrollera partiernas verksamhet. Några motsvarande villkor uppställdes inte för det kommunala stödet. Lagändringen innebar att partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret skulle bifogas ansökan om partistöd. Den av revisorerna genomförda granskningen skulle vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Partistöd fick inte beviljas om ansökan brast i detta avseende.

⁴⁹ Prop. 2001/02:53, bet. 2001/02:KU8.

11.9.3 Riksdagens stöd till partigruppernas och ledamöternas arbete i riksdagen

Riksdagens rätt att ge ut bidrag till partierna grundar sig på lag (1999:1209) om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i riksdagen. Riksdagens stöd delas ut i form av basstöd, stöd till ledamöternas politiska sekreterare samt stöd till ledamöternas resor utomlands.

Basstödet består dels av ett grundbelopp, dels av ett tilläggsbelopp beroende av antalet riksdagsledamöter. Grundbeloppet är 1,7 miljoner kronor per år. En partigrupp som företräder regeringen har rätt till ett grundbelopp. Övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp. Tilläggsbeloppet är 57 000 kronor per år och ledamot.

Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggarkhjälp åt ledamöterna. Varje parti får själv besluta om hur stödet ska användas. Stödet motsvarar kostnaderna för en politisk sekreterare per ledamot. Beloppet 53 900 kronor per politisk sekreterare och månad ligger till grund för beräkningen men partierna kan alltså själva besluta hur de ska fördela pengarna för sina respektive kanslier.

Stödet till resor utomlands ges till riksdagsledamöterna för att de ska kunna delta i t.ex. internationella konferenser. Bidraget är 5 000 kronor per år och ledamot för de första tjugo riksdagsplatserna och 2 500 kronor per år och ledamot för riksdagsplatser utöver dessa. En ledamot kan dessutom få 2 500 kronor per år för resor som har koppling till samarbetet inom EU.

Utöver detta har ledamöterna och partikanslierna i riksdagen tillgång till fria lokaler och teknisk utrustning i riksdagshuset. Partistödet behöver alltså inte användas till dessa kostnader.

11.9.4 Det offentliga partistödet på riksnivå 2009–2010

Staten och riksdagen bidrar med ungefär 425 miljoner kronor om året till partierna. Under perioden 15 oktober 2011 till och med 14 oktober 2012 uppgår partistödet för allmän verksamhet till 170,8 miljoner kronor. För arbetet i riksdagen uppgår stödet till totalt 267,5 miljoner kronor, av vilket stödet avseende politiska sekreterare utgör den absoluta merparten (cirka 225 miljoner kronor).

11.9.5 Finansiering av partier i övriga nordiska länder

Finland

I Finland kan partierna enligt den finska partilagen 10.1.1969/10 få partistöd inom ramen för statsbudgeten. Förutsättningen är att partiet är företrätt i riksdagen. Stödet beviljas för verksamhet i enlighet med partiets stadgar. Stödet fördelas i förhållande till antalet riksdagsmandat vid det senaste riksdagsvalet. Om minst hälften av de riksdagsledamöter som företräder ett parti och som medtagits vid uträkningen av partiets andel meddelar att de avstår från att i riksdagen företräda partiet, ska fördelningsgrunden för stödet justeras så att dessa förändringar beaktas. En del av stödet till ett parti kan anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet.

Regeringen beviljar stöd efter ansökan som betalas ut av regeringskansliet. För beviljande, utbetalning och användning av stödet gäller statsunderstödslagen (688/2001). Av denna lag framgår krav för ansökan, återrapportering, granskning och eventuella återbetalningskrav.

När det gäller verksamhet på kommunal nivå har kommunerna i Finland möjlighet att stödja verksamhet inom s.k. fullmäktige-grupper. Det är alltså inte fråga om ett kommunalt partistöd. Enligt 2 kap. 15 b § 1 mom. i finska kommunallagen kan fullmäktigeledamöterna bilda fullmäktige-grupper för arbetet i fullmäktige. Bildandet av en fullmäktige-grupp bestäms inte utifrån valresultatet eller de invaldas partipolitiska bakgrund, utan en fullmäktigeledamot har rätt att bilda en fullmäktige-grupp också under fullmäktiges mandattid. En ledamot kan ensam bilda en fullmäktige-grupp.

Enligt 2 kap. 15 b § finska kommunallagen kan kommunen för att förbättra fullmäktige-gruppernas verksamhetsbetingelser stödja verksamheten inom fullmäktige-grupperna samt de åtgärder genom vilka fullmäktige-grupperna främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. När stöd beviljas ska stödets användningsändamål specificeras.

Kommunen kan stödja såväl verksamhet inom fullmäktige-grupperna som verksamhet riktad till kommuninvånarna. Kommunen kan även stödja den interna verksamheten t.ex. genom att ställa sina lokaler, sekreterarhjälp, telefoner och datorer till gruppernas förfogande samt genom att bistå vid utbildning av förtroendevalda eller ordnande av sammankomster.

Med åtgärder som främjar kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka avses t.ex. diskussionsmöten och informationsverksamhet. Stöd kan inte beviljas för enskilda förtroendevaldas valmöten, men det går att bevilja bidrag för diskussionsmöten som en grupp ordnar före ett val.

Stöd kan inte beviljas i form av en årlig klumpsumma, utan kan enbart beviljas för att täcka särskilt specificerade kostnader. En fullmäktige-grupp kan således inte själv bestämma hur den använder det stöd som den får, utan det är kommunen som har beslutanderätten. Stöd kan beviljas för såväl partiernas fullmäktige-grupper som fullmäktige-grupper bildade av personer som står utanför partierna. Eftersom en person också ensam kan bilda en fullmäktige-grupp, kan stöd även beviljas till en fullmäktige-grupp bestående av en enda fullmäktigeledamot.

I enlighet med jämlikhetsprincipen ska kommunen bevilja alla fullmäktige-grupper stöd på lika grunder. Beviljandet av stöd förutsätter inte nödvändigtvis att stödet delas ut enligt antalet fullmäktigeledamöter eller att alla grupper ska få stöd till samma belopp. När stöd beviljas kan man beakta gruppens verksamhet och sammankomsternas art.

När det gäller att ta emot andra bidrag än offentliga, framgår det av partilagen att detta bara får ske i viss omfattning. Som bidrag till partiet räknas prestationer i pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Som bidrag räknas inte sedvanligt frivilligt arbete, prestationer som hänför sig till partiets sedvanliga organisationsverksamhet eller förmögenhetsförvaltning, inkomster från sådan affärsverksamhet av permanent natur som partiet bedriver på den allmänna marknaden och på marknadsvillkor eller inkomster från placeringsverksamhet som partiet eller partiföreningen bedriver. Som bidrag räknas inte heller statsunderstöd eller annat motsvarande understöd som baserar sig på lag, statsbudgeten eller en kommuns budget. Det finns också särskilda regler för s.k. partinära sammanslutningar.

Ett parti får inte ta emot bidrag från anonyma givare. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom insamling. Ett parti får inte heller från en och samma givare ta emot bidrag till ett värde som överstiger 30 000 euro per kalenderår. När det gäller utländska bidrag får ett parti endast ta emot sådana från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder partiets ideologiska hållning. En redovisning av det bidragsbelopp som ett parti har fått och uppgift om givarens namn ska

lämnas till statens revisionsverk, om värdet av ett enskilt bidrag eller värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro per kalenderår. Redovisningen ska lämnas in elektroniskt senast den 15 dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet av bidraget.

Norge

I Norge är det den norska partilagen (Lov 2005-06-17 nr 102: Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene) som reglerar på vilket sätt offentlig finansiering av politiska partier får ske.

Det är Stortinget som beslutar om de belopp som ska utgå till de politiska partiernas organisationer på nationell, regional och kommunal nivå. Stortinget finansierar de folkvalda grupperna i Stortinget, fylkeskommunerna finansierar de folkvalda grupperna i fylkestinget d.v.s. den regionala nivån och kommunerna finansierar de folkvalda grupperna i kommunstyret d.v.s. den norska motsvarigheten till kommunfullmäktige. Stödet från stat, kommun eller fylkeskommun får inte knytas till villkor som kan komma i konflikt med de politiska partiernas självständighet och oavhängighet. Myndigheterna får inte heller utöva kontroll över hur partierna disponerar det offentliga stödet.

Statligt stöd på nationell nivå kan erhållas på ansökan av de politiska partierna. Stödet utgår som "stemmestøtte" och "grunnstøtte". "Stemmestøtte" kan jämföras med mandatstöd och utgår med ett visst belopp per mandat vid sista stortingsvalet. "Grunnstøtte" – grundstöd – utgår som ett fast belopp till de partier som vid senaste stortingsvalet erhöll minst 2,5 procent av rösterna på nationell nivå eller som fick minst en ledamot invald i Stortinget. Av det totala stödet utgör 9/10 "stemmestøtte" och 1/10 "grunnstøtte".

Statligt stöd till de politiska partiernas organisation på fylkes- respektive kommunal nivå utgår efter ansökan från partiorganisation på respektive nivå. Även här utgår stödet som mandat och grundstöd. Mandatstödet utgår med en viss summa per mandat erhållet på fylkes- eller kommunal nivå vid det senaste valet. Grundstödet utgår med en viss summa till de partier som vid sista valet erhöll minst 4 procent av rösterna i fylket/kommunen eller som fick minst en representant invald i fylkestinget/kommunestyret. Av det samlade stödet fördelas 9/10 som stemmestøtte och 1/10 som

grunnstøtte. Det finns även särskilda regler för ansökan om partistöd för de partier som ställer upp med gemensam lista.

Enligt den norska partilagen måste stöd till politiska partier offentliggöras. Politiska partier får inte ta emot anonyma bidrag. Sådana bidrag tillfaller statskassan. Politiska partier får inte heller ta emot bidrag från

- rättssubjekt som lyder under statens eller annan offentlig myndighets kontroll,
- utländska givare, d.v.s. privatpersoner som inte är norska medborgare och som inte har rösträtt i kommunal- eller fylkesval eller juridiska personer som är registrerade i utlandet.

Alla politiska partier ska årligen inge rapporter om sina intäkter. Rapporteringen avser kalenderår och ska lämnas senast sex månader efter avslutat räkenskapsår. Partier som har haft intäkter som understiger 10 000 kronor efter det att det offentliga stödet dragits av är undantagna plikten att rapportera sina intäkter. För dessa partier räcker att de avger en försäkran att deras intäkter understigit 10 000 kronor.

Den årliga rapporteringen ska innehålla en fullständig översikt över de intäkter som partiet erhållit under perioden. De intäkter som ska redovisas är:

- offentligt stöd på nationell, regional och lokal nivå,
- intäkter av egen verksamhet (t.ex. lotterier, kapitalintäkter, näringsverksamhet)
- bidrag från privatpersoner, näringsliv, fackföreningar och andra organisationer
- överföringar från andra partiorganisationer.

Med bidrag avses pengabidrag och värdet av varor, tjänster eller motsvarande som har tagits emot utan vederlag eller till underpris.

Om en bidragsgivare inom loppet av en räkenskapsperiod givit bidrag som tillsammans uppgår till 30 000 kronor eller mer till partiets huvudorganisation på nationell nivå, ska bidragets storlek och bidragsgivarens identitet uppges särskilt i partiets rapport. Detsamma gäller för bidrag till partiorganisation på fylkeskommunal nivå om summan uppgår till sammanlagt 20 000 kronor eller mer, och för bidrag till partiorganisation på kommunal nivå om summan uppgår till sammanlagt 10 000 kronor eller mer. Privatpersoner ska identi-

fieras med namn och bostadsort. Andra bidragsgivare ska identifieras med namn och postadress.

Den årliga rapporten ska innehålla en försäkran om att partiet inte har haft några andra intäkter till partiet än vad som uppgivits. Om det finns några avtal ingångna eller affärsmässiga förbindelser med någon bidragsgivare ska det uppges särskilt. Partiet är också skyldigt att på förfrågan tillhandahålla det aktuella avtalet. Årsrapporten från partiets huvudorganisation ska vara undertecknad av partiledaren och godkänd av revisor.

Samtliga rapporter enligt den norska partiloven samlas i ett centralt register. Det är Statistisk sentralbyrå (SSB) som är ansvarig för registret. SSB sammanställer årligen upplysningarna om partiernas intäkter och intäktskällor. Dessa uppgifter offentliggörs bl.a. på Internet (www.ssb.no). SSB översänder också en sammanställning över de partier som inte har rapporterat inom angiven tidsfrist till regeringen. De partier eller partiorganisationer som omfattas av lagen är skyldiga att vid förfrågan tillhandahålla det senaste årets räkenskaper.

Regeringen kan som villkor för utbetalning sätta att bidrag endast får utgå under förutsättning att partiet följer de regler som finns avseende offentliggörande av partiets finansiering.

Danmark

I Danmark beviljas offentligt stöd till såväl partigrupperna i Folketinget som till partiernas organisationer på nationell, regional (amt) och kommunal nivå. Det kan också beviljas stöd till oberoende kandidater. Det offentliga stödet till partier och oberoende kandidater regleras i lov 8 december 2006, om økonomisk støtte til politiske partier. Stödet till partigrupperna i Folketinget regleras i Regler om tilskud til folketingsgruppene av 2. april 2003.

Det offentliga stödet till partier och oberoende kandidater är baserat på antalet röster i det senaste valet. På nationell nivå är kravet att man måste ha uppnått minst 1 000 röster vid nationella val medan det räcker med 500 respektive 100 röster i regionala respektive kommunala val.⁵⁰ Det kan också beviljas stöd för politiskt arbete till oberoende kandidater på nationell nivå under förutsättning att kandidaten fått minst 1 000 röster vid valet. Med politiskt arbete avses bl.a. sådana aktiviteter som syftar till att främja

⁵⁰ För Köpenhamns kommun gäller dock 500 röster.

valet av en eller flera kandidater eller ett bestämt resultat vid en folkomröstning eller för att främja spridandet av kunskap om en viss politisk åskådning eller att etablera eller driva en politisk organisation.

Det är regeringen som årligen kontrollerar att villkoren för stöd är uppfyllda samt beviljar och utbetalar det nationella stödet. På kommunal och regionnivå är det kommunalbestyrelserna (kommunfullmäktige) respektive regionråden som har denna uppgift.

På samtliga nivåer måste den som ansöker om stöd ge in en ansökan som innehåller uppgifter om utgifter man förväntar sig att ha för det politiska arbetet under det kommande året samt vilka utgifter man hade föregående år. Partierna kan aldrig få mer än vad de anger för det kommande året. Vid ansökan måste partiet också försäkra att fjolårets stöd använts i enlighet med lagens syfte. Om ett parti har fått privata bidrag måste detta också redovisas. Det finns dock inga krav på att ansökan ska åtföljas av en redovisning av hur pengarna använts. Det är endast då det föreligger misstanke om att försäkran är falsk som den instans som beviljar bidrag kan begära in räkenskaperna för efterkontroll.

Partigrupperna i Folketinget beviljas ett årligt stöd som är avsett för att avlöna sekreterare och politiskt sakkunniga. Stödet utbetalas månadsvis och består dels av ett grundstöd per partigrupp, dels av ett mandatstöd per ledamot. För grupper med färre än fyra ledamöter reduceras grundstödet medan mandatstödet är lika för samtliga ledamöter. För de ledamöter som samtidigt är ministrar i regeringen eller utskottsordförande i Folketinget utbetalas dock endast 1/3 mandatstöd.

I Danmark finns ingen lagstiftning om hur mycket ett parti får ta emot i form av bidrag från privatpersoner eller att privata bidragsgivare ska kunna identifieras. Däremot finns det reglerat i lov 24 oktober 2006 om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse av politiske partiers regnskaber att partiernas huvudorganisationer på nationell nivå som har deltagit i val till Folketinget eller till Europaparlamentet ska offentliggöra sina räkenskaper. Räkenskaperna ska ges in till Folketinget som ser till att de offentliggörs. Räkenskaperna ska innehålla översikt över såväl intäkter som utgifter samt upplysningar om balans och eget kapital. Intäkterna ska specificeras i olika kategorier bl.a. offentligt partistöd, privata bidrag och internationella organisationer. Såväl pengabidrag som icke-monetära bidrag ska tas med i redovisningen.

Dessutom ska det anges specifikt om ett parti har mottagit bidrag över 20 000 danska kronor, DEK, inom loppet av ett år från en och samma privata bidragsgivare. I sådana fall ska både namn och adress framgå av räkenskaperna. Räkenskaperna ska också innehålla en sammanställning över den totala summan av anonyma bidrag på mer än 20 000 DEK.

Den som uppger oriktiga eller ofullständiga uppgifter i räkenskaperna kan åläggas bötesstraff eller dömas till fängelse i upp till fyra månader. Det är dessutom ett villkor för utbetalning av offentligt stöd att en kopia av räkenskaperna har sänts in till regeringen. Dessa regler gäller, som sagts ovan, endast partiernas huvudorganisationer. Enligt lagen om ekonomiska bidrag åligger det emellertid även partiorganisationer på regional och lokal nivå att rapportera bidrag över 20 000 DEK. I dessa fall måste namn och adress på bidragsgivaren uppges. Utbetalning av fortsatt stöd till partiorganisationerna på regional och lokal nivå sker endast under förutsättning att inrapportering av privata bidrag skett. Det föreligger dock inga krav på att sådana bidrag ska offentliggöras.

11.9.6 Regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå

Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2004/2003 av den 4 november 2003 om regler för och finansiering av politiska partier på europeisk nivå framgår att politiska partier varje år kan lämna in en ansökan om finansiering till Europaparlamentet.

För att betraktas som ett politiskt parti på europeisk nivå måste partiet vara en juridisk person i det medlemsland där partiet har sitt säte, företrädas av ledamöter i Europaparlamentet (eller de nationella eller regionala parlamenten eller regionala församlingarna) i minst en fjärdedel av medlemsländerna, eller i minst en fjärdedel av medlemsländerna ha fått minst 3 procent av rösterna i vart och ett av dessa medlemsländer i de senaste valen till Europaparlamentet, följa de principer på vilka Europeiska unionen vilar, d.v.s. frihet, demokrati och respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen samt ha deltagit eller uttryckt sin avsikt att delta i valen till Europaparlamentet.

Europaparlamentet kontrollerar att partierna fortsätter att uppfylla dessa kriterier. Om något kriterium inte längre är uppfyllt för-

lorar partiet sin ställning som politiskt parti på europeisk nivå och kan därmed inte längre finansieras med stöd av förordningen.

Till ansökan om finansiering ska bifogas handlingar som styrker att det rör sig om ett politiskt parti på europeisk nivå, partiets politiska program och partiets stadgar, som ska innehålla uppgifter om de organ som ansvarar för politisk ledning och ekonomisk förvaltning samt de fysiska personer som i var och en av de berörda medlemsstaterna har befogenhet att rättsligt företräda partiet. Alla ändringar i ovanstående handlingarna ska anmälas till Europaparlamentet inom två månader. Om ingen sådan anmälan görs dras finansieringen in. Europaparlamentet fattar beslut om finansiering inom tre månader efter att en ansökan har lämnats in.

De politiska partierna på europeisk nivå finansieras genom Europeiska unionens allmänna budget. EU-budgeten får inte användas för att finansiera andra politiska partier, särskilt inte nationella politiska partier, som omfattas av nationella bestämmelser. Anslagen från EU-budgeten får användas endast för att täcka utgifter som har direkt samband med målen i partiets politiska program. De får också finansiera valkampanjer till Europaparlamentet. Finansieringen av ett politiskt parti eller en politisk stiftelse på europeisk nivå måste omfatta minst 15 procent från andra källor än EU:s budget.

Den tillgängliga budgeten för politiska partier på europeisk nivå fördelas varje år på följande sätt: 15 procent fördelas i lika delar mellan alla partier vars ansökan har godkänts och 85 procent fördelas mellan de partier som har valda ledamöter i Europaparlamentet, i proportion till antalet valda ledamöter.

Ett parti eller en stiftelse som tar emot bidrag ska varje år offentligt redovisa sina inkomster och utgifter och sina tillgångar och skulder, redovisa sina finansieringskällor genom en förteckning över givare och gåvor som överstiger 500 euro. Ett parti eller en stiftelse som tar emot bidrag får inte ta emot anonyma gåvor, gåvor som överstiger 12 000 euro per år och givare, gåvor som kommer från budgetarna för de politiska grupperna i Europaparlamentet, gåvor från offentligt ägda företag (inklusive företag där det allmänna är delägare) eller gåvor från myndigheter i länder utanför EU. Partierna får inte ta emot anonyma gåvor.

Bidrag från politiska partier som är medlemmar i ett politiskt parti på europeisk nivå är däremot tillåtna. Dessutom får bidrag ges från nationella politiska stiftelser som är medlemmar i en politisk stiftelse på europeisk nivå. Sådana bidrag får inte överstiga 40 procent av partiets eller stiftelsens årliga budget.

11.10 Förtydligande av nuvarande ordning eller införande av ett förändrat synsätt på partistödet – ett strategiskt val

Som framgått av utredningen hittills är lagregleringen av det kommunala partistödet ganska begränsad. En något tydligare bild av hur regelverket ska tillämpas kan fås genom studier av förarbetsuttalanden och Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Även med hjälp av dessa rättskällor är dock tillämpningen av lagen osäker när det rör sig om ovanligare situationer där precisa gränsdragningar måste göras.

Det förekommer inte heller någon kontroll av hur partierna använder sig av stödet. Partistöd som utbetalas av kommuner överförs inom vissa partier regelbundet från den lokala partinivån till andra nivåer inom partiorganisationen. Sådana överföringar sker ibland med schablonbelopp och bristen på kontrollmöjligheter innebär att det i många fall framstår som osäkert om stödet verkligen använts i enlighet med lagstiftningens intention, d.v.s. för politisk verksamhet i kommunen eller landstinget. Osäkerheten i tillämpningen av regelverket och avsaknaden av kontroll av hur stödet används i partierna väcker frågan om den kommunala partistödsregleringen behöver genomgå någon form av förändring.

Tillämpningsproblem förekommer emellertid i nästan all lagstiftning och man kan inte förvänta sig att en ändrad reglering av det kommunala partistödet helt skulle eliminera sådana problem. Frågan blir därför till att börja med om de beskrivna problemen är så stora att en förändrad reglering kan förväntas innebära en tydlig skillnad till det bättre. I det sammanhanget bör även beaktas att den relativt oreglerade situationen också innebär fördelar, t.ex. genom att systemet blir mer flexibelt. En mer detaljerad lagstiftning kan förväntas göra partistödsbesluten mer förutsägbara och underlätta den praktiska tillämpningen i de situationer som lagstiftaren förutsett. En utökad lagreglering innebär dock typiskt sett att kommuner och landsting får mindre frihet vid utformning och fördelning partistöd. Möjligheten att utforma partistödet efter skiftande förhållanden och lokala särdrag kan då begränsas.

Införandet av någon form av kontroll av partistödets användning skulle göra det möjligt att se till att stödet används för avsedda ändamål. En ökad transparens i partistödshandlingen skulle kunna stärka medborgarnas förtroende för systemet med skattefinansiering av politiska partier. Å andra sidan torde de politiska partierna, så-

som från stat och kommun fristående organisationer, ha ett intresse av att kunna fullgöra sin opinionsbildande funktion utan att vara föremål för administrativ kontroll och övervakning från myndigheternas sida.

Diskussionen om för- och nackdelar med mer regelstyrda system respektive system med högre grad av frihet, är inte ny. Den nuvarande, återhållsamma regleringen har bl.a. motiverats med att principen om fri åsiktsbildning förutsätter stor varsamhet när det gäller reglering av partiernas verksamhet. Som skäl för en reglering har bl.a. anförts viljan att säkerställa konkurrensen mellan partierna och en rättvis fördelning av offentliga medel. Det har också ansetts att det kan finnas risk för att den politiska konkurrensen rubbas när beslutsfattare, som samtidigt är partiföreträdare, ska besluta om stödets omfattning och utformning. Frestelserna kan bli då stora att söka optimera resurser för det egna partiet, gynna det bestående partisystemet och sammantaget försvåra för nya partibildningar att etableras. Det skulle i förlängningen kunna leda till en förstelning av partisystemet och kreativitetsproblem för hela det politiska livet.⁵¹

Konsensusstrategi eller lagstiftningsstrategi

Ett teoretiskt begrepp som används för att beskriva hanteringen av partifinansieringsfrågor i bl.a. Sverige är *konsensusstrategin*. Strategin innefattar ”ett minimum av lagstiftning och kontroll, eventuellt i kombination med frivilliga överenskommelser mellan partierna. Kontrollen av att partierna inte bryter mot överenskommelser och andan i lagstiftningen, är huvudsakligen etisk”.⁵² Konsensusstrategin har starka rötter i synen på partier som frivilliga (privata) och i förhållande till staten oberoende organisationer; ett synsätt som varit utmärkande sedan tidigt 1900-tal inte minst i Sverige, Norge och Danmark. En konsekvens av detta synsätt är den djupa misstro som funnits hos flera partier mot tanken på att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter.⁵³

Den andra och i ett internationellt perspektiv vanligaste metoden för att hantera partifinansiering, är *lagstiftningsstrategin*. Denna metod bygger på ett system av legala normer och kontrollinstrument för övervakning. I länder med erfarenheter av korrupcion, mutor och

⁵¹ Gidlund, Ds 1994:31 bilaga 6 s. 156.

⁵² Gidlund, Ds 1994:31 s. 193.

⁵³ Gidlund, Ds 1994:31 s. 193.

andra oegentligheter har detta medfört förstärkta krav på lagstiftning och kontroll. Men även i länder utan sådana erfarenheter har lagstiftningsstrategin vunnit mark.

Konsensusstrategin kan typiskt sett förväntas fungera väl i stabila politiska miljöer, där ett begränsat antal partier agerar under lång tid. Att den politiska sammansättningen i en kommun eller ett landsting utgörs av en begränsad grupp av partier torde ofta medföra att aktörerna får god kännedom om varandra. Består situationen under längre tidsperioder kan den homogena sammansättningen leda till utvecklandet av outtalade regler för hur det politiska livet ska fungera. Aktörerna kan då utgå från att en informell politisk praxis kommer att följas och i stort sett betraktas som bindande. Tilliten mellan de för varandra välkända aktörerna innebär sannolikt också att förutsättningarna för samförståndslösningar i oklara lägen är goda. Den stabila politiska miljöns informella regelsystem samt känndomen och förtroendet parterna emellan innebär här att behovet av lagreglering av den politiska verksamheten minskar.

Man kan antagligen utgå från att konsensusstrategin inte är lika framgångsrik i politiska miljöer där aktörerna är rörligare och sammansättningen mer skiftande. I kommuner och landsting där nya partibildningar kommer och går i hög grad och där nya politiska kulturer ständigt tillförs och möter de äldre och mer etablerade, kan möjligheterna att utveckla informella regler för det politiska livet antas vara mer begränsade. De politiska aktörernas begränsade kännedom om varandra kan här leda till en osäkerhet om vilka regler som gäller. I sådana situationer kan partierna förmodas vilja bevaka sina lagreglerade rättigheter i högre grad och förutsättningarna för samförståndslösningar blir sämre. I en politisk miljö med växlande aktörer där tidigare etablerade outtalade regler minskar i betydelse, torde behovet av tydliga regler öka.

Sammantaget synes flera olika aktörer, däribland medborgare, politiska församlingar och politiska partier representera i viss mån konkurrerande intressen som måste beaktas och jämkas samman vid utformningen av ett system för kommunalt partistöd. Även om konstruktionen av systemet i många avseenden kan ske utifrån någorlunda objektiva lämplighetsaspekter kommer utformningen i hög grad styras av de intressen man väljer att prioritera. Vidare spelar det politiska landskapets struktur en mycket viktig roll vid utformningen av ett välfungerande partistödssystem. En utveckling mot ett ökat inflöde av nya politiska partier och en försvagning av de traditionella aktörernas informella regelsystem och överenskommel-

ser, innebär sannolikt att lagstiftningens betydelse som medel för styrning av det politiska livet kommer att öka.

11.10.1 Lagreglering av nuvarande ordning

Ett alternativ för att komma till rätta med oklarheterna inom det kommunala partistödssystemet är att i lag förtydliga det man anser utgöra nu gällande rätt d.v.s. att behålla och utveckla den nuvarande ordningen. Lagregleringen skulle därför kunna ta sin utgångspunkt i kommunallagens regler och inrikta sig på att komplettera dessa i syfte att reda ut vanligt förekommande tillämpningsproblem. Man kan vidare tänka sig att i lag lägga fast sådan gällande rätt som för närvarande enbart framgår av förarbetena och Högsta förvaltningsdomstolens praxis. Lagregleringen skulle i det avseendet inte innebära några nya lösningar, utan snarare lyfta fram och förtydliga innebörden av gällande rätt.

En kompletterande lagreglering av detta slag skulle t.ex. kunna bestämma vem som kan motta partistöd, med vilka tidsintervall beslut om stöd ska fattas, hur stödet i form av politiska sekreterare ska regleras, vilka krav som ska ställas på partierna beträffande användningen av partistödet etc.

Lagreglerna om fullmäktiges möjlighet att betala ut partistöd anger inte uttryckligen hur stödet ska användas. I avsaknad av uttrycklig lagreglering är det syftet med partistödet, så som det beskrivits i förarbetena, som sätter gränsen för stödets användning. För att tydliggöra syftet kan det dock finnas skäl att överväga en lagreglering av de ändamål för vilka stödet får användas.

En central problemfråga i det nuvarande systemet är vad som närmare avses med formuleringen ”partier som är representerade i fullmäktige” i 2 kap. 9 § kommunallagen. Ett förtydligande av representationsbegreppet skulle kunna lösa några av de tillämpningsproblem som är knutna till fullmäktigeledamöternas agerande.

En reglering enligt denna modell kan även förenas med kontroll från fullmäktiges sida av hur mottagarna använder partistödet. Kontrollen kan t.ex. bestå i en skyldighet för partierna att till fullmäktige redovisa hur stödet har använts. Själva offentliggörandet av användningssättet kan här förväntas verka återhållande på partierna och förebygga en otillåten användning. Redovisningsskyldigheten inför fullmäktige skulle också kunna kompletteras med en formell kontroll av att stödet används i enlighet med vissa krav

som uppställts för utbetalning av stödet. Frågan blir då vidare vad som ska hända om fullmäktige underkänner redovisningen. Ska sanktionsmöjligheter införas?

11.10.2 Lagreglering – ett förändrat synsätt på partistöd

En lagreglering kan även ske genom att partistödssystemet förändras på ett mer grundläggande sätt. Detta skulle kunna vara en lämplig väg t.ex. om kompletteringarna av den gällande ordningen, enligt alternativet i föregående stycke, blir för många och leder till en osystematisk och svåröverskådlig lagstiftning.

En tidigt fastslagen princip som omgärdat partistödslagstiftningen är att bidragen bör beräknas schematiskt och fördelas enligt fastlagda regler som inte tillåter någon skönsmässig prövning. En lagstiftning efter denna princip innebär att rätten till stöd lätt kan bedömas och att utrymmet för olika tolkningar begränsas. Den innebär samtidigt att fullmäktiges beslutsutrymme begränsas. Den praktiska tillämpningen av kommunallagens regler kan dock inte sägas ha harmonierat med denna princip.

Fullmäktiges långtgående frihet att slå fast förutsättningarna för kommunalt partistöd innebär att partierna i vissa situationer har svårt att säkert förutse om stöd kommer att utgå eller ej. Bland annat har osäkerheten om tolkningen av kravet på representation i fullmäktige medfört en varierande tillämpning av lagstiftningen. Representationskravet i den nu gällande lagstiftningen förefaller i hög grad vara kopplad till fullmäktigeledamöternas agerande. Mot detta kan anföras såväl praktiska som principiella skäl. Sannolikt krävs enligt gällande rätt i vart fall att ledamoten faktiskt har tagit plats i fullmäktige. Det får dock anses vara osäkert hur en ledamots agerande genom exempelvis utevaro, avhopp från parti o.s.v. påverkar partiets rätt till stöd. Principiellt sett kan det vara ett problem att rätten till stöd knyts till fullmäktigeledamöternas agerande. Risken finns att det framstår som oklart om stödet är avsett för partierna eller om det i realiteten ska ses som ett indirekt stöd till de folkvalda ledamöterna. Det finns därför skäl att överväga en ordning som tydligare betonar att stöd ska utgå i enlighet med valresultatet och att partierna är stödets adressater, för att därigenom särskilja partistödet från stödet till förtroendemannaorganisationen.

En tänkbar konstruktion är att kravet på representation bestäms vara uppfyllt så snart ett parti tilldelas mandat i fullmäktige. Vid en

sådan lagstiftning saknar en fullmäktigledamots avhopp från parti och situationer med tomma stolar betydelse för rätten till partistöd. Väljarna skulle genom rösten direkt kunna bestämma vilka åsikter de vill ska få ett ökat ekonomiskt stöd för att genomföra sin politik i kommunen. Partistöd skulle med den regleringen utgå även i fall där det aktuella partiet inte har någon lokal organisation och där det finns svårigheter att hitta personer som vill och kan representera partiet i fullmäktige. Man skulle i de situationerna kunna betrakta stödet som en uppmaning från väljarna till partiföreträdarna att bygga upp en organisation eller på andra sätt verka för att partiets åsikter förs ut på den lokala respektive regionala nivån. Man bör komma ihåg att det enligt nu gällande ordning inte ställs några uttryckliga krav på hur partiernas organisation ska vara utformad. Utbetalningar kan alltså redan i dag ske till en partiorganisation som är förlagd utanför den beslutande kommunens område men som representerar denna samtidigt som den representerar flera andra kommuner. I dagsläget anser dock sannolikt majoriteten en lokal respektive regional partiorganisation som en nödvändig förutsättning för rätt till partistöd.

Utbetalningar av partistöd till partier utan företrädare i fullmäktige och organiserad lokal förankring kan emellertid medföra risker för att stödet används till annat än lokal- och regionalpolitisk verksamhet. Överföringarna till andra nivåer inom partiorganisationerna skulle troligtvis öka. En betoning av de ändamål som stödet får användas för samt reglering av en efterföljande kontroll kan därför tänkas utgöra förutsättningar för denna lagstiftningsmodell.

Att knyta an enbart till mandatfördelningen skulle alltså kunna förflytta fokus vid bedömningen av rätten till stöd från fullmäktigledamöternas agerande till partiernas användning av stödet. Detta skulle understryka att det rör sig om ett stöd till partierna och inte till de förtroendevalda. Samtidigt skulle partierna i högre grad behöva redovisa att stödet används för sitt syfte.

Sammanfattningsvis utgör det ovan beskrivna systemet ett exempel på hur en mer genomgripande förändring av partistödreglerna skulle kunna utformas. Tanken bakom det skissade systemet är att lyfta fram partierna som stödets adressater och betona vikten av att stödet används för bestämda ändamål. Kontrollmöjligheten är tänkt att ge väljarna större möjligheter att se hur stödet har använts samt ökade möjligheter att bedöma om partiet är värt en röst i kommande val. Reglerna är vidare tänkta att innebära en förenklad tillämpning

eftersom bedömningen av fullmäktigeledamöternas agerande inte längre skulle spela någon roll.

11.11 Kommitténs överväganden och förslag

Kommitténs bedömning: Reglerna om kommunalt partistöd bör utformas på ett sådant sätt att fullmäktiges centrala roll i den kommunala demokratin upprätthålls. Det bör därför inte införas en reglering som innebär att partistöd kan ges till partier som, trots att de fått mandat, helt saknar representanter i fullmäktige.

Vid tillämpning av det nuvarande systemet för kommunalt partistöd ges i flera avseenden ett betydande utrymme för olika tolkningar. Detta gäller bl.a. frågan om vad som inryms i partistödet, den närmare tillämpningen av kravet på fullmäktigerepresentation och frågan om vilka ändamål som stödet får användas för. Vidare har från flera håll anförts att den bristande insynen i hur stödet används och misstankar om att kommunala medel används för att finansiera politik på riksnivå, riskerar att försvaga demokratin på lokal och regional nivå.

Kommitténs genomgång av domar i läns- och kammarrätter visar att domstolarna tillämpar den nuvarande lagstiftningen på olika sätt. Ett exempel är den skiftande tolkningen av representationskravet (se avsnitt 11.12). I flera länsrätts- och kammarrättsdomar anges att lagens villkor om representation är uppfyllt redan genom erhållandet av mandat i fullmäktige. En annan tolkning av representationskravet är att det endast är partier som faktiskt har tagit plats i fullmäktige som har rätt till partistöd. Hur det för partistödet grundläggande representationskravet ska tillämpas är därför oklart och ett återkommande problem i kommunerna.

Kommittén kan också konstatera att i stort sett samtliga domar om kommunalt partistöd rör nya lokala partier. Mot den bakgrunden och då trenden i det politiska landskapet sedan 1970-talet gått mot ett ökat inflytande för småpartier, kan antalet svårbedömda gränsdragningsproblem förväntas öka i framtiden. Enligt kommitténs uppfattning talar förändringarna i det politiska landskapet för att den tidigare nämnda konsensusstrategin kommer att bli mindre framgångsrik och att oklarheterna i partistödslagstiftningen behöver klargöras genom reglering i lagform.

Kommittén har tidigare diskuterat två grundmodeller som kan väljas vid en förnyelse av partistödslagstiftningen. En utgår från den nuvarande regleringen i kommunallagen och handlar om att förtydliga och komplettera reglerna där detta behövs. Den andra innebär att det kommunala partistödet förändras på ett mer grundläggande sätt. Centralt i den senare modellen är att stödet bestäms som en direkt koppling till valresultatet och att partiernas agerande i fullmäktige inte har någon betydelse för partistödet.

Kommittén anser att den förstnämnda modellen bör väljas. Nuvarande lagstiftning om kommunalt partistöd betraktar i grunden partiernas aktivitet i fullmäktige som en förutsättning för partistöd. Kommittén anser att en ny lagstiftning inte bör ändra denna utgångspunkt. Tvärtom bör betydelsen av partiernas närvaro i fullmäktige om något förstärkas.

Arbetet för att främja demokratin på kommunal nivå kan bedrivas på andra sätt än genom verksamhet i fullmäktige. Partiernas opinionsbildande verksamhet utanför fullmäktige kan i vissa fall liknas vid sådan åsiktsbildning som bedrivs av andra intresseorganisationer. Partierna utmärker sig däremot i ett viktigt mycket viktigt avseende från andra organisationer. Det är enbart partier som kan ta plats i fullmäktige. Genom den aktivitet som partierna bedriver i fullmäktige och nämnder intar de en bestämd och unik roll i det formella demokratiska systemet. Partierna har genom sin uppgift i de demokratiska institutionerna en roll som andra organisationer saknar.

Mot bakgrund av det tungt vägande intresset att upprätthålla fullmäktiges centrala roll i den kommunala demokratin anser kommittén att partistödet inte bör betalas till partier som, trots att de fått mandat, helt saknar representanter i fullmäktige. Sådana partier kan normalt inte anses fullgöra den viktiga del av partirollen som är knuten till de kommunala demokratiska institutionerna. Emellertid bör även fortsättningsvis finnas en möjlighet att under en kortare period betala ut partistöd till ett parti som tidigare varit representerat men som förlorat sitt eller sina mandat i fullmäktige (2 kap. 9 § andra stycket kommunallagen). En reglering som innebär att partistöd som huvudregel ska kunna utgå till partier som helt saknar representanter i fullmäktige bör enligt kommittén inte införas.

11.12 Representationskravet

Kommitténs förslag: Ett preciserat representationskrav införs som anknyter direkt till resultatet av valet till fullmäktige. Representation föreligger när ett parti har fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen.

Av den tidigare utredningen framgår att det råder osäkerhet kring vad som menas med representation i 2 kap. 9 § kommunallagen. Kravet på representation är dock helt avgörande för om fullmäktige överhuvudtaget har rätt att besluta om utbetalningar av partistöd. Kommittén anser att den rådande osäkerheten om hur detta grundläggande krav ska tillämpas inte är godtagbar och måste rättas till genom ett förtydligande i kommunallagens partistödsregler. Enligt kommitténs uppfattning bör utformningen av representationskravet ske så att utrymmet för tolkningar blir så snävt som möjligt. Det framstår som en lämplig ordning att fullmäktige inte själv ska kunna bestämma gränserna för sina befogenheter. Den lagreglerade avgränsningen av fullmäktiges möjlighet att besluta om utbetalning av partistöd bör därför knytas till faktorer som inte kan påverkas av fullmäktige och är lätta att avläsa.

11.12.1 Fastställande av valresultatet

Enligt reglerna i 14 kap. vallagen (2005:837) ska länsstyrelsen, i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige, på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan partierna och för varje valkrets fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare (1, 6, 13 och 15–16 §§). Om en ledamot av fullmäktige avgår under valperioden, ska länsstyrelsen utse en ny ledamot bland ersättarna (21 §). Kan ersättare inte utses enligt reglerna i 21, 14 och 22–23 §§, utses ingen ersättare. När länsstyrelsen har fördelat mandaten mellan partierna och utsett ledamöter och ersättare ska valresultatet kungöras genom att protokollet läggs fram för granskning. Därmed är valet till fullmäktige avslutat (26 §). Länsstyrelsens beslut att fastställa utgången av ett val eller av en sådan sammanräkning för att förordna efterträdare eller ersättare som sägs i 18–24 §§, får överklagas hos Valprövningsnämnden (15 kap. 3 §). Ett beslut genom vilket någon har förordnats till ledamot av fullmäktige eller ersättare gäller även om beslutet har

överklagats. Bestämmelserna om inhibition i förvaltningslagen (1986:223) gäller inte för ett sådant beslut (15 kap. 10 §).

11.12.2 Kommitténs bedömning

Kommittén föreslår att representationskravet knyts till det resultat av valet till fullmäktige som fastställs av länsstyrelsen enligt 14 kap. vallagen. På så sätt kan representation fastslås genom valresultatet och utan att fullmäktige behöver ge sig in i några gränsdragningar.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen. För att behålla representationen under valperioden krävs alltså att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. På detta sätt torde det normalt inte uppstå någon osäkerhet om huruvida ett parti är representerat eller ej. Uppgifter om ledamot är fastställd för ett partis mandat finns i regel hos fullmäktige och vid tveksamhet kan sådana uppgifter alltid inhämtas från länsstyrelsen.

En ledamot som fastställts för ett mandat kan av olika skäl tänkas vilja avgå från sitt uppdrag under valperioden. Vidare kan en ledamot tvingas avgå t.ex. om villkoren för valbarhet enligt 4 kap. kommunallagen inte är uppfyllda under valperioden. En fullmäktig-ledamot är därför skyldig att omedelbart avgå om han eller hon exempelvis blivit folkbokförd i en annan kommun.

Om ett partis enda fullmäktig-ledamot avgår under valperioden och det inte finns någon ersättare som kan träda in i stället kommer partiets representation att upphöra från tiden för avgången. Kommittén anser dock att ett parti bör ha rätt att behålla partistöd för hela den period som stöd har utbetalats oavsett om partiet varit representerat hela eller endast delar av denna period. Mot den bakgrunden föreslår kommittén alltså inte några bestämmelser om återbetalning av redan utbetalat stöd om ett parti varit representerat under endast en del av den tid som utbetalningsbeslutet omfattar.

Enligt 2 kap. 9 § andra stycket kommunallagen får stöd ges också till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter att representationen upphörde. Kommitténs uppfattning är att denna reglering tar sikte på att begränsa stödet till högst en tolv månaders period efter att representationen upphört. Detta innebär enligt kommitténs förslag att om partiet upphör att vara representerat under löpande valperiod, räk-

nas tolv månadersperioden enligt 9 § från den tidpunkten då representationen upphörde, d.v.s. utan anknytning till kalenderår. Partiet kan därför få stöd som längst tolv månader efter denna tidpunkt.

En bestämning av representationskravet enligt vad som angetts ovan förenklar bedömningar av om kravet uppfyllts betydligt jämfört med vad som nu gäller. Kravets koppling till tillsatta ledamöter innebär att det i situationer där det överhuvudtaget inte finns några ledamöter att fastställa enligt 14 kap. vallagen (d.v.s. då det uppkommer s.k. tomma stolar till följd av valresultatet) inte kommer att vara möjligt att utbetala partistöd. Det innebär vidare att i situationer där ett partis samtliga ledamöter avgått under valperioden, så kommer partistöd att kunna utgå maximalt tolv månader efter det att partiets representation upphörde.

11.13 Utbetalning av kommunalt partistöd

Kommitténs förslag: En ny bestämmelse om att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året tas in i kommunallagen. Det slås också fast att mottagarna av partistödet ska vara juridiska personer.

För att uppnå en tydligare struktur i systemet med kommunalt partistöd föreslår kommittén att beslut om utbetalning av partistöd ska fattas en gång om året och att mottagarna ska vara juridiska personer.

I förarbetena till de nu gällande reglerna om kommunalt partistöd anges att begreppet politiskt parti enligt vedertagen praxis avser varje politisk sammanslutning eller grupp av väljare som uppträder i val under en särskild beteckning. Detta motsvarar det partibegrepp som följer av 3 kap. 1 § regeringsformen. Av förarbetsuttalandena framgår emellertid att reglerna om kommunalt partistöd avser att omfatta partier som definieras inom snävare ramar. Mottagaren av kommunalt partistöd måste vara en juridisk person.⁵⁴ Detta krav ställs även beträffande det statliga partistödet.⁵⁵ Kommittén anser att det redan gällande kravet på att stödmottagaren ska vara juridisk person bör framgå uttryckligen av kommunallagen.

⁵⁴ Prop. 1991/92:66 s. 10.

⁵⁵ Lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier 1 §, jfr prop. 1972:126 s. 8.

Något krav på att den juridiska personen ska ha lokal eller regional förankring föreskrivs inte. En juridisk person som t.ex. administrerar lokalorganisationer för flera kommuner måste dock hålla partistöd från de olika kommunerna åtskilt i bokföringen.

Årliga utbetalningar av partistöd ger enligt kommitténs uppfattning större möjligheter till anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträffar under valperioden. En kontroll av partiernas representation måste därför alltid göras inför det årliga utbetalningsbeslutet. Om ett parti inte är representerat i fullmäktige vid tiden för utbetalningsbeslutet, t.ex. till följd av att samtliga ledamöter avgått, får partistöd som huvudregel inte ges till det partiet. De föreslagna reglerna om nytt representationskrav och årliga utbetalningsbeslut utgör tillsammans en möjlighet för kommunen att undvika att betala ut stöd till partier som förlorat representationen i fullmäktige. Har fullmäktige valt att utforma stödet så att man endast inräknar mandat med fastställda ledamöter, kan den årliga avstämningen också innebära att ett parti inom vilket det under perioden uppstått tomma stolar, får sitt stöd reducerat (se avsnitt 11.14).

Det årliga utbetalningsbeslutet bör genom hänvisning uppta de regler som finns i partistödsreglementet. Utöver fastställandet av det kontanta partistöd som ska utgå till respektive parti, bör utbetalningsbeslutet utvisa i vad mån partierna ska ha rätt till stöd i form av fria lokaler och annat icke-kontant stöd.

11.14 Partistödet utformning och partiernas närvaro i fullmäktige

Kommitténs förslag: Fullmäktige får besluta att partistöd ska beräknas enbart utifrån mandat som har fastställd ledamot vid det årliga utbetalningsbeslutet. Partistödet får reduceras enligt i förväg fastställda regler för mandat som inte har fastställd ledamot.

Enligt förarbetena ska partistöd utgå till partier som genom representation i fullmäktige utövar en aktiv roll i kommunens respektive landstingets styrelse. Uttalandet talar för att det handlar om aktivitet inom ramen för den kommunala beslutandeorganisationen och inte generell politisk aktivitet inom kommunens eller landstingets geografiska område. Det kan också sägas ge uttryck för uppfattningen

att en förutsättning för rätt till partistöd är att partierna har ledamöter i fullmäktige som tar aktiv del i fullmäktiges arbete, där det lägsta kravet borde kunna sättas vid att ledamöterna i vart fall närvarar i viss utsträckning.

Eftersom det kommunala partistödet är avsett att användas enbart för politisk verksamhet med anknytning till styrelsen av den kommun eller det landsting som gett stödet, anser kommittén att det kan ifrågasättas om ett parti som uteblir från fullmäktiges sammanträden kan anses utöva en sådan aktiv roll som förutsattes när reglerna om partistöd infördes. Kommittén anser för sin del att *partiernas* frånvaro i fullmäktige principiellt bör kunna tillåtas påverka rätten till partistöd. Som framgår av tidigare utredning (se avsnitt 11.4.3.4) kan dock föreskrifter om att ett parti förlorar t.ex. sitt mandatbundna stöd på grund av utevaro i fullmäktige inte på något självklart sätt anses rymmas inom det utrymme som 2 kap. 10 § ger. Kommittén anser därför att en ordning för partistöd på lokal eller regional nivå, som innebär att rätten till partistöd görs beroende av partiernas närvaro i fullmäktige, bör ges uttryckligt stöd i lag. En annan sak är hur omfattande sådana regler om närvaro bör tillåtas vara. Det finns inte skäl att i lag närmare reglera detta utan det bör i stället ligga på fullmäktige att i lämplig ordning bestämma om och hur utevaro ska påverka partistödet.

11.14.1 Gränsdragning mellan representation och frånvaro

Ett partis frånvaro i fullmäktige kan bero på att partiets samtliga mandat i fullmäktige är obesatta, d.v.s. det finns inte någon fastställd ledamot eller ersättare vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. Av kommitténs förslag om representationskravet följer att partiet i det läget *inte är representerat* i fullmäktige. Fullmäktige har då inte rätt att ge partistöd.

Emellertid kan även representerade partier vara helt eller delvis *frånvarande* i fullmäktige. Detta kan förekomma t.ex. om inte alla men väl något eller några av ett partis mandat är obesatta. Frånvaron i fullmäktige kan också bero på att en ledamot som innehar ett mandat uteblir från fullmäktiges sammanträden helt eller delvis i en situation när det inte finns någon ersättare närvarande som kan ta ledamotens plats. Båda dessa situationer kan sägas leda till att det uppkommer tomma stolar i fullmäktige.

Kommitténs grunduppfattning är att ett partis frånvaro i fullmäktige, när det har ett eller flera obesatta mandat, bör kunna tillåtas påverka förutsättningarna för beslut om partistöd. Det är dock mera tveksamt vilken betydelse frånvaro bör tillåtas få om frånvaron beror på tillfällig utevaro (se avsnitt 11.14.4).

Det bör vara upp till fullmäktige att bestämma om sådana regler som innebär att frånvaro på grund av obesatta mandat ska beaktas vid partistödsbesluten, ska införas i en kommun eller ett landsting. Att ett parti inte närvarar behöver visserligen inte innebära att partiet saknar organisation på lokal respektive regional nivå. I fall där ett parti är aktivt lokalt eller regionalt trots omfattande frånvaro i fullmäktige, kan förlusten av partistöd till följd av frånvaro tyckas ingripande. Kommittén anser emellertid att verksamheten i fullmäktige har en så central roll i den lokala och regionala demokratin, att ett partis frånvaro bör kunna tillåtas påverka rätten till partistöd, om fullmäktige bedömer det lämpligt.

11.14.2 Mandat som saknar fastställda ledamöter

Ett representerat parti kan vid tidpunkten för utbetalning av partistöd ha mandat i fullmäktige som saknar fastställda ledamöter. Den föreslagna regeln om årliga partistödsutbetalningar (se avsnitt 11.13) ger fullmäktige möjlighet att varje år stämma av vilka mandat som har fastställda ledamöter och beräkna stödet utifrån detta.

Enligt kommitténs uppfattning bör det vara upp till fullmäktige att bestämma hur mandatbundet stöd respektive grundstöd ska utgå i sådana situationer. Fullmäktige ska alltså kunna besluta att partistöd enbart ska kunna utgå för besatta mandat. Ifall ingenting har angetts i reglementet får det enligt kommitténs uppfattning tolkas så att alla erhållna mandat, d.v.s. även sådana där ledamot inte är fastställd, ska räknas in. Om fullmäktige inte vill betala ut partistöd vid situationer med tomma stolar till följd av obesatta mandat är det därför viktigt att det uttryckligen framgår av kommunens beslut om partistöd hur det stödet ska beräknas.

Partistödsregler i en kommun som innebär att rätten till partistöd görs beroende av ett partis närvaro i fullmäktige bör som tidigare sagt ha uttryckligt stöd i lag. Kommittén anser därför att det i kommunallagen ska framgå att fullmäktige får besluta att partistöd enbart ska beräknas utifrån mandat som har fastställd ledamot eller ersättare vid det årliga utbetalningsbeslutet.

11.14.3 Politiska vildar

Det förekommer att fullmäktigeledamöter under valperioden tillkännager att de övergår till att representera ett annat parti än det de valdes in för, eller förklarar sig agera utan koppling till något parti (s.k. politisk vilde). I dessa fall kan partiets närvaro i fullmäktige i någon mening sägas upphöra på det mandatet trots att dess ledamot inte avgått. Att en ledamot hoppar över till ett annat parti eller agerar som politisk vilde medför emellertid inte att det ursprungliga partiets mandat saknar fastställd ledamot. En ledamots övergång till ett annat parti eller till verksamhet som politisk vilde ska därför inte tillåtas påverka partiets rätt till stöd.

Utökningen av fullmäktiges möjligheter att besluta om parti-stödet genom beaktandet av obesatta mandat ger kommunerna stor frihet. Förslaget möjliggör t.ex. att kommunen kan besluta att inte införa sådana regler och att fullt stöd utgår till representerade partier i förhållande till det antal mandat som valresultatet utvisar. Regleringar kan också antas där rätten till stöd reduceras vid obesatta mandat. Man kan vidare tänka sig system där stödets nivå avtrappas under en övergångsperiod.

11.14.4 Frånvaro vid fullmäktiges sammanträden

Ett representerat parti kan, trots att samtliga mandat är besatta, ha tomma stolar i fullmäktige på grund av att *en eller flera av dess ledamöter och ersättare uteblir* från fullmäktiges sammanträden. Principiellt sett skulle, enligt kommitténs uppfattning, även denna typ av frånvaro kunna tillåtas påverka ett partis rätt till partistöd. Kommittén är dock tveksam till om sådana regler kan utformas på ett enkelt och rättssäkert sätt.

Vid obesatta mandat är frånvaron lätt att fastslå. Några skönsmässiga bedömningar krävs inte. Bedömningen av frånvaro i de fall där fastställd ledamot uteblir är betydligt svårare. Rimligen kan inte varje enskilt frånvarotillfälle tillåtas påverka rätten till stöd. Man tvingas därför i den situationen på något sätt fastställa en gräns för vilken grad av utevaro som krävs för att rätten till partistöd ska få påverkas. Detta inbjuder enligt kommitténs mening till svåra tillämpningsproblem som kan leda till tvister ute i fullmäktigeförsamlingarna. Kommittén anser därför att sådana regler inte är lämpliga. Lagregler som tillåter att rätten till partistöd påverkas av fastställda

ledamöters eller ersättares närvaro vid fullmäktiges sammanträden bör därför inte införas.

11.14.5 Kan ett parti helt uteslutas från rätten till partistöd

Fullmäktige har rätt att bestämma i vilken form och med vilka belopp partistöd ska utbetalas. Högsta förvaltningsdomstolen har dock beträffande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd uttalat att partistödet normalt delas upp i dessa två delar och att inget parti som är företrätt i fullmäktige bör kunna uteslutas helt när det gäller vare sig grundstöd eller mandatstöd.⁵⁶

Kommitténs förslag avser inte att förändra fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd. Detta innebär att i de fall där partistöd utgår måste stödet även fortsättningsvis som regel delas upp i ett grundstöd, som vanligen utgår med samma belopp till samtliga representerade partier, och ett mandatbundet stöd, vars storlek är beroende på hur många mandat partiet har i fullmäktige.

Kraven på utformningen av partistödet i 2 kap. 10 § kommunallagen innebär bl.a. att representerade partier alltid bör få behålla någon form av grundstöd, om sådant finns i kommunen eller landstinget, trots att partiet har obesatta mandat. Även i kommuner och landsting där allt stöd utgår i form av mandatbundet stöd och något grundstöd inte finns reglerat, bör någon form av skäligt grundstöd ges.

11.15 Politiska sekreterare

Kommitténs förslag: Tillsättandet av politiska sekreterare ska inte längre ses som en del av det kommunala partistödet.

Kommitténs bedömning: Upprätthållandet av en klar gräns mellan den politiska beredningen genom politiska sekreterare och tjänstemannaberedningen bör utgöra målsättningen även i framtiden. Kommunallagens regler om anställning av politiska sekreterare i 4 kap. 30–32 §§ bör därför inte förändras.

Av kommunallagen framgår att begreppet politiska sekreterare avser en särreglerad anställningsform som är inriktad på att ge förtroendevalda biträde i det politiska arbetet. Tjänsterna som politiska

⁵⁶ RÅ 1994 ref. 104.

sekreterare tillsätts på partipolitiska grunder och skiljer sig därigenom på ett grundläggande sätt från övriga kommunala tjänstemän, vilka i princip ska tillsättas enligt allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet. Tanken med den särskilda regleringen för politiska sekreterare är bl.a. att slå fast deras anställningsförhållanden och särskilja deras arbetsuppgifter från de som åligger andra kommunala tjänstemän (se avsnitt 11.4.3.3). Kommittén anser att upprätthållandet av en klar gräns mellan den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen bör utgöra målsättningen även i framtiden. Ett sådant synsätt tydliggör de politiska sekreterarnas särskilda funktion samtidigt som det understryker att den kommunala tjänstemannaorganisationen ska vara opolitisk. Kommittén anser därför att kommunallagens regler om anställning av politiska sekreterare i 4 kap. 30–32 §§ inte bör förändras.

Enligt 2 kap. 10 § kommunallagen ska anställningen av en politisk sekreterare beaktas när partistödet bestäms. I motiven till bestämmelsen anges att stöd i form av politiska sekreterare utgör en särreglerad form av partistöd och att ett parti som får stöd i sådan form måste acceptera reducering av kontant bidrag.⁵⁷ Av den tidigare utredningen framgår att det råder osäkerhet i kommuner och landsting om huruvida kostnaderna för politiska sekreterare utgör partistöd eller ej. Enskilda kommuner och landsting hanterar frågan på olika sätt.

I förarbetena till nuvarande lagstiftning skiljer man på stöd riktade partierna (partistöd) och stöd riktade till förtroendemannaorganisationen. Enligt riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 tillämpas dock inte detta sätt att resonera helt konsekvent eftersom politiska sekreterare dels biträder de förtroendevalda i det politiska arbetet, dels uppfattas som en komplementär form av partistöd. Kommittén instämmer i riksdagsrapportens slutsats att partistödets osäkra gränser i denna fråga i grunden hänger samman med den allmänna svårigheten att dra en tydlig skiljelinje mellan stöd till förtroendemannaorganisationen och stöd till partiorganisationen. Med anledning av denna osäkerhet anser kommittén att det finns behov av att tydliggöra hur stöd i form av politiska sekreterare ska bedömas i förhållande till partistödet.

Den allmänna utgångspunkten är att kommunalt stöd som riktar sig till de förtroendevalda utgår för att stärka de förtroendevalda i

⁵⁷ Prop. 1991/92:66 s. 11.

deras uppdrag och därför väsentligen gynnar kommunens verksamhet. Sådant stöd utgör inte partistöd. Visst stöd till de förtroendevalda kan dock vara av den karaktären att det egentligen främst bör ses som ett stöd till det parti som den valde företräder. Detta kan t.ex. vara fallet vid bidrag till utbildningar av tydligt partipolitisk karaktär. Gränsen mellan partistöd och stöd till förtroendemannaorganisationen kan i några fall vara svår att dra. I de allra flesta situationer torde det dock vara ganska klart hur ett visst stöd ska karaktäriseras. Enligt kommitténs uppfattning bör gränsdragningen, liksom tidigare, som regel ske utifrån en bedömning av om insatsen huvudsakligen avser kommunala frågor eller sådana som rör de politiska partierna.

När det gäller stöd till de förtroendevalda i form politiska sekreterare har det framkommit att stödet behandlas på olika sätt i kommunerna. Osäkerheten kan till någon del hänga samman med att lagstiftningen inte är tillräckligt tydligt utformad. Av de kontakter som kommittén har haft med representanter för kommuner och landsting framgår dock att det skiftande synsättet väsentligen har sin grund i att många kommuner och landsting betraktar sekreterarna som en naturlig och nödvändig del av den kommunala förtroendemannaorganisationen snarare än ett stöd riktat till de politiska partierna. Många kommun- och landstingspolitiker upplever därför att de politiska sekreterarna inte hör hemma i partistödet.

Att inrättandet av tjänster för politiska sekreterare betraktas som partistöd får ses mot bakgrund av Högsta förvaltningsdomstolens domar från början av 80-talet.⁵⁸ Det slogs där fast att tjänster som tillsätts på partipolitiska grunder och främst avser medverkan i partiverksamheten är att anse som partistöd. Bedömningen att politiska sekreterare utgjorde partistöd delades emellertid inte av alla. Kommittén som föregick lagen (1983:565) om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner ifrågasatte Högsta förvaltningsdomstolens syn på de politiska sekreterarnas arbete som partipolitiskt. I stället ansåg man att de politiska sekreterarna främst var ett stöd till de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare.⁵⁹ Man ansåg vidare att stödet genom politiska sekreterare inte skulle fördelas som övrigt partistöd utifrån partiernas styrka i fullmäktige. Fördelningen skulle i stället ske på samma sätt som för kommunalrådsposterna.⁶⁰ I den efterföljande propositionen⁶¹ ifråga-

⁵⁸ RÅ 80 2:1, RÅ Ab-96/81, Ab 457/81, RÅ Ab 476/81.

⁵⁹ Ds Kn 1982:7 s. 87.

⁶⁰ Ds Kn 1982:7 s. 100 f.

sattes Högsta förvaltningsdomstolens ställningstagande inte öppet. Några djupare diskussioner om hur de politiska sekreterarna förhöll sig till övrigt kommunalt partistöd fördes inte. Kommittén kan konstatera att kategoriseringen av de politiska sekreterarna som kommunalt partistöd redan från början ifrågasattes utifrån bedömningen att stödet gynnade förtroendemannaorganisationen i högre grad än det gynnade de politiska partierna.

De politiska sekreterarnas arbetssituation har såvitt kommittén kan se inte varit föremål för några ingående studier sedan början av 80-talet.⁶² Av en enkätundersökning 2008 som besvarades av 138 politiska sekreterare i kommunerna uppgav dock 86 svarande att de betraktade sig som sekreterare till de förtroendevalda medan endast 10 såg sig som sekreterare åt partiorganisationen.⁶³ Resultatet kan sägas bekräfta den bild av de politiska sekreterarnas funktion som kommittén har fått i sitt utredningsarbete, nämligen att stödet i form av politiska sekreterare i första hand kommer förtroendemannaorganisationen och det kommunala intresset till godo.

Enligt den tidigare redogörelsen (se avsnitt 11.3) kan uppdraget som förtroendevald lite förenklat sägas inrymma en roll som är beslutsfattande/förvaltande och en som är representerande/partipolitisk. Båda rollerna får anses vara nödvändiga för att den förtroendevalde ska kunna fullgöra sitt uppdrag i kommunens eller landstingets intresse. Ofta flyter de båda rollerna in i varandra på ett sätt som gör det svårt att skilja dem åt. Gränsen mellan stöd riktat till förtroendemannaorganisationen och sådant som indirekt och till största del riktar sig till de politiska partierna (partistöd) kan då vara svår att dra.

Enligt kommitténs uppfattning får de politiska sekreterarna anses stötta de förtroendevalda i den politiska delen av deras förtroendeuppdrag. Detta innebär dock inte att stödet ska ses som huvudsakligen inriktat på de politiska partierna och i mindre grad på det allmänna kommunala intresset av ett effektivt beslutsfattande. Tvärtom anser kommittén att denna form av politiskt stöd till de förtroendevalda på många håll har utvecklats till en del av det samlade stödet till förtroendemannaorganisationen som är nödvändig för att den kommunala förvaltningen ska fungera effektivt. Detta gäller särskilt i landstingen och de större kommunerna. Ett effek-

⁶¹ Prop. 1982/83:132.

⁶² Ds Kn 1982:7 och Ds 1988:15.

⁶³ Djurfeldt, Politiska sekreterare i svenska kommuner, Lunds universitet, Statsvetenskapliga institutionen (2010), s. 19.

tivt personellt politiskt stöd till en förtroendevald förutsätter vidare att det finns en stark politisk samsyn mellan den förtroendevalde och den person som ska bistå honom eller henne. Behovet av politiskt stöd till de förtroendevalda kan därför inte tillgodoses genom den opolitiska tjänstemannaorganisationen.

Mot denna bakgrund föreslår kommittén att tillsättandet av politiska sekreterare inte längre ska ses som partistöd utan som ett stöd till de förtroendevalda. Förslaget innebär att fördelningen av stöd i form av politiska sekreterare inte längre kommer att styras av den fördelningsprincip som gäller för partistöd enligt 2 kap. 10 § första stycket kommunallagen. I stället kommer det, i likhet med vad som generellt gäller för stöd till förtroendemannaorganisationen, vara upp till fullmäktige att bestämma i vilken omfattning det ska inrättas tjänster för politiska sekreterare och hur detta stöd ska fördelas mellan partierna. Det ligger nära till hands att göra jämförelser med den praktiska hanteringen av kommunalråds- och landstingsrådstjänsterna. Ytterst är det fullmäktige som bestämmer om kommunal- och landstingsråd ska finnas, hur många de ska vara och hur fördelningen av kommunalrådsposterna mellan partierna ska ske. Normalt avgörs dessa frågor utifrån riktlinjer som dragits upp efter förhandlingar mellan de politiska partierna. Kommittén anser att de överväganden som styr fördelningen av kommunalråds- och landstingsrådsposterna lämpligen bör tillämpas även när det gäller politiska sekreterare. Kommittén bedömer att den politiska kontrollen partierna emellan och massmediabevakningen av den kommunala nivån kommer att utgöra starkt återhållande krafter för de förtroendevalda som kan tänkas överväga att missbruka sin majoritetsställning genom att otillbörligt gynna den egna partigruppen. Någon större risk för att regleringen av de politiska sekreterarna skulle hanteras på ett otillbörligt sätt kan därför inte anses föreligga.

Den rådande osäkerheten om vad som ska räknas in i det kommunala partistödet gäller väsentligen behandlingen av de politiska sekreterarna. Genom kommitténs förslag kommer stödet till förtroendemannaorganisationen i form av kommunal- och landstingsråd och politiska sekreterare att behandlas på ett enhetligt sätt i formellt avseende. Därigenom blir det generellt sett tydligare vad som är partistöd och vad som är stöd till förtroendemannaorganisationen. Förslaget innebär också att fullmäktige får större frihet att utforma stödet till de förtroendevalda utifrån de lokala och regio-

nala förhållandena. Någon anpassning till de principer som gäller för fördelning av partistödet behöver då inte ske.

11.16 Partiernas användning av partistödet i förhållande till dess syfte

Kommitténs bedömning: Partistödets syfte att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna och därigenom stärka den kommunala demokratin kvarstår oförändrat.

Partistödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till utbetalande kommun eller landsting.

Av tidigare utredning framgår att kommunalt partistöd bara kan ges med syfte att stärka de politiska partiernas ställning i den kommunala demokratin och för att förbättra partiernas möjlighet att utveckla en aktiv medverkan i opinionsbildningen bland medborgarna (se avsnitt 11.4.1). Stödet avser enbart partiverksamhet som är knuten till utgivande kommun eller landsting.

Av de undersökningar som redovisades i riksdagsrapporten 2007/08:RFR23 framgår att det inom vissa partier regelbundet överförs partistöd från den lokala partinivån till andra nivåer inom partiorganisationen. Sådana överföringar sker ibland med schablonbelopp och utan motprestationer. Det framgår också att korrelationen mellan partiorganisationer som överför mycket partistöd och de som upplever att de får mycket varor och tjänster från region- eller riksnivån är mycket svag. Resultaten indikerar att kopplingen är svag mellan det överförda partistödet och vad partiorganisationerna får tillbaka i varor och tjänster. Kopplingen blir ännu svagare om partistödet används strategiskt inom partierna, d.v.s. om medlen koncentreras till kommuner eller regioner där partiet är svagt representerat eller där partiet uppfattar att det har potential att växa.

Mot bakgrund av vad som framkommit i rapporten framstår det i många fall som osäkert om stödet verkligen används i enlighet med lagstiftningens syfte, d.v.s. för att stärka de politiska partiernas verksamhet och att medverka till opinionsbildningen bland medborgarna i en viss kommun eller visst landsting. Kommittén anser därför att det finns skäl att understryka att stödet ska användas för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget och förtydliga vad detta krav innebär.

En användning av partistödet i strid med syftet genom överföringar av partistöd utan relevanta motprestationer innebär enligt kommitténs mening på sikt en risk för att det demokratiska arbetet utarmas på lokal och regional nivå. Mot denna bakgrund kan kommittén konstatera att överföringar av partistöd mellan olika nivåer inom partiorganisationerna är förenliga med partistödet syfte endast i den del de motsvaras av motprestationer som främjar politisk verksamhet i utbetalande kommun eller landsting. Överföringar av partistöd t.ex. från den lokala partiorganisationen som inte genererar någon godtagbar motprestation får därför betraktas som gåvolika överföringar av kommunala skattemedel. Sådana överföringar är inte förenliga med partistödet syfte.

Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ansvarar för att se till att överföringar av stöd till andra partinivåer motsvaras av godtagbara motprestationer. Kommittén är dock medveten om att problem som ofta uppkommer vid kvantifiering och värdering av varor och tjänster i sådana situationer innebär att kraven inte kan ställas alltför högt. Det torde dock stå klart att tillämpningen av generella system som stadgar att en viss andel av partistödet ska lämnas i bidrag antingen till den regionala partiorganisationen eller till riksorganisationen är en tydlig signal om att överföringarna i dessa delar inte utgör betalning för varor och tjänster. De är inte heller till gagn för den kommunala demokratin och strider således mot syftet.

När det gäller stöd från landstinget som enbart avser en del av dess medlemmar och geografiska område, anser kommittén att det som regel inte är av allmänt intresse för landstingsmedlemmarna. Sådana överföringar kan därför inte godtas utan relevanta motprestationer. Kommittén anser att allt partistöd från landstinget *i princip* måste användas för främja den specifikt regionala demokratin och alltså anknyta till sådant som det ankommer på landstinget att besluta om. I praktiken kan det dock vara svårt att skilja mellan landstingspolitik och kommunalpolitik och skillnad kan bara göras när det gäller ämnesområden som är tydligt knutna till enbart den ena av de två nivåerna. I den mån landstingen t.ex. fyller en samordnande funktion för områden som även hanteras av kommunerna, är möjligheterna att hänföra en politisk aktivitet till en viss nivå små.

Sammanfattningsvis anser kommittén att partistödet ska användas i enlighet med sitt syfte, d.v.s. för politisk verksamhet med anknytning till utbetalande kommun eller landsting. Någon mer detaljerad

skrivning om hur och till vad partistödet ska användas är inte önskvärd eftersom partierna inom ramen för syftet bör tillåtas maximal flexibilitet. Kommittén anser därför inte att det finns behov av någon lagstiftning för att förtydliga syftet. Det finns dock en möjlighet för den kommun eller det landsting som så önskar, att understryka syftet i förhållande till stödmottagarna genom att ta in det i sitt reglemente eller i beslut om partistöd. En sådan föreskrift kan vara lämplig om kommunen eller landstinget vill ha möjlighet att återkräva partistöd i fall där det tydligt framgår att stödet använts i strid med syftet (se avsnitt 11.17).

11.17 Återkrav av partistöd

Kommitténs bedömning: Kommuner och landsting som vill ha möjlighet att återkräva partistöd som har använts i strid med partistödet syfte eller avräkna sådant stöd mot efterföljande utbetalningar av partistöd, bör ta in uttryckliga förbehåll om detta i reglementet för partistöd.

Kommittén har ovan konstaterat att partierna ska använda det kommunala partistödet i enlighet med syftet. Enligt kommitténs uppfattning bör kommuner och landsting ha möjlighet att kräva tillbaka utbetalt partistöd från mottagarpartiet i fall där det tydligt framgår att stödet har använts i strid med syftet.

Om fullmäktige konstaterar att ett stödmottagande parti inte har använt stödet i enlighet med syftet, kan beslut fattas om att det partistöd som använts felaktigt ska återbetalas. Kommunens eller landstingets beslut om återkrav kan dock inte i sig läggas till grund för exekutiva åtgärder mot den återbetalningsskyldige. För att få en nödvändig exekutionstitel måste kommunen eller landstinget därutöver ansöka om betalningsföreläggande hos Kronofogdemyndigheten eller väcka talan vid allmän domstol med yrkande om återbetalning. Kronofogdemyndighetens utslag i målet om betalningsföreläggande eller domstolens dom avseende återbetalning kan sedan läggas till grund för exekutiva åtgärder mot stödmottagaren.

Det bör vidare vara möjligt för fullmäktige att avräkna partistöd som använts i strid med syftet i samband med att beslut fattas om utbetalning för en ny period. De civilrättsliga reglerna om kvittning innebär generellt sett att den som har en skuld till en annan person får kvitta skulden mot en fordran på den personen. Det är i dags-

läget oklart i vilken utsträckning de civilrättsliga reglerna om kvittning är tillämpliga på det offentlighetsrättsliga området. Avräkning vid återkrav inom välfärdssystemen tillåts dock och är en form av kvittning som medför att ett belopp motsvarande vad som ska återkrävas eller del av beloppet får dras av från en senare utbetalning av en ersättning. En sådan avräkning av stöd från en senare stödbetalning innebär att fordringshavaren, utan den enskildes samtycke, får ta i anspråk en utbetalning. Om samtycke inte erhållits i förväg torde möjligheten att göra en avräkning förutsätta att förvaltningsmyndigheten har författningsstöd för åtgärden.

Förvaltningsbeslut som innefattar gynnande av enskild, s.k. individuellt gynnande beslut, kan enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) i princip bara ändras till fördel för den enskilde. Huvudregeln är nämligen att sådana beslut inte kan återkallas. Det avgörande är här hänsynen till den enskildes trygghet. Återkallelse av individuellt gynnande beslut anses endast vara möjlig om den påkallats av tvingande säkerhetsskäl, t.ex. av hänsyn till trafik-, hälso- eller brandfara. Vidare kan återkallelse ske om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter. Återkallelse kan slutligen ske om ett förbehåll finns om detta i själva beslutet eller i författning som beslutet grundar sig på.

Beslut att betala ut partistöd kan sägas innefatta ett gynnande av en enskild juridisk person. Fullmäktige är dock inte en förvaltningsmyndighet utan en beslutande församling. Förvaltningslagens regler är därför inte direkt tillämpliga. Det finns dock likheter med de regler och principer som gäller för kommuner. Som en allmän princip inom kommunalrätten gäller att kommuner och landsting är oförhindrade att återkalla eller ändra tidigare fattade beslut. Vissa beslut anses emellertid ha sådana verkningar att de senare inte kan ändras. Så kan vara fallet när kommunen eller landstinget fattat ett för en enskild gynnande beslut.

Med hänsyn till att beslut om utbetalning av partistöd får anses utgöra individuellt gynnande beslut anser kommittén att kommuner och landsting tydligt bör ange att krav om återbetalning kan komma att framställas om det framkommer att partistödet har använts i strid med syftet. Kommuner och landsting som vill ha möjlighet att återkräva felaktigt använt partistöd bör därför i sitt reglemente om partistöd ta in uttryckliga förbehåll om att stödet kan återkrävas om det används i strid med syftet. Detsamma bör enligt kommitténs mening gälla beträffande avräkning av partistöd. Om fullmäktige vill ha möjlighet att avräkna partistöd som använts i strid

med syftet från senare partistödsutbetalningar bör ett uttryckligt förbehåll om detta tas in i reglementet.

11.18 Uppföljning av partistödet användning

Kommitténs förslag: Mottagarna av kommunalt partistöd ska årligen till fullmäktige ge in en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med sitt syfte. Redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. En revisor ska granska redovisningen. Revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Fullmäktige får bestämma att partistöd inte ska ges till partier som underlåter att komma in med skriftlig redovisning och rapport av en revisor.

Användning av det kommunala partistödet i strid med ändamålen innebär att det demokratiska arbetet på lokal och regional nivå inte tillförs medel i den utsträckning som fullmäktige har beslutat om. På sikt kan en sådan hantering leda till att det demokratiska arbetet försvagas i kommuner och landsting. Det är därför mycket betydelsefullt att partistödet verkligen används i enlighet med stödets syfte.

Enligt kommitténs uppfattning måste utgångspunkten vara att mottagaren av kommunalt partistöd ska dokumentera att stödet har använts på det sätt som är avsett. För att kunna iakttä om stödet används i enlighet med sitt syfte finns det därför enligt kommittén skäl att införa krav på någon form av återrapportering av stödets användning till fullmäktige. Ett sådant krav ökar också transparensen när det gäller användningen av skattemedel och borde därför också kunna stärka legitimiteten i det kommunala partistöds-systemet.

11.18.1 Kommitténs överväganden

Partistödet får anses utgöra ett generellt bidrag till partierna som inte är avgränsat till vissa verksamheter eller projekt. Liksom för andra typer av offentliga stöd finns det för partistödet ett bestämt syfte och mottagaren ska använda stödet för det bestämda syftet.

Som konstaterats ovan finns det uppgifter som tydligt talar för att de överförda medlen inte brukas i enlighet med partistödet syfte, d.v.s. för politisk verksamhet i kommunen eller landstinget (se avsnitt 11.8).

Kommittén bedömer att otillåtna överföringar inte kan förväntas upphöra enbart genom att understryka vad som är partistödet syfte. Utredningen om offentlighet för partiers och valkandidaters intäkter (se avsnitt 11.2.5) har i sitt betänkande ansett att offentlighet för partiers intäkter är så grundläggande för det politiska systemets legitimitet att den inte bör vara beroende av partiernas inställning vid varje givet tillfälle.⁶⁴ Uttalandet är relevant även för frågan om användningen av det kommunala partistödet. Kommittén anser därför att ett krav på redovisning till fullmäktige av hur stödet har använts bör införas.

Redovisning ska avse perioden 1 januari – 31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter räkenskapsårets utgång. Redovisningen av partistödet ska granskas av en revisor. Det är enligt kommitténs mening tillräckligt att granskningen görs av en lekmanrevisor. Denne kan t.ex. vara den lokala partiorganisationens egen revisor. En granskningsrapport från revisorn ska ges in tillsammans med redovisningen.

En viktig fråga att ta ställning till är hur detaljerad redovisningen ska vara. Syftet med redovisningen är att den tydligt ska klargöra för väljarna att partierna har använt partistödet i enlighet med dess syfte. Redovisningen av partistödet bör därför ske på ett sådant sätt att den är lätt att analysera och så utförlig som kan krävas med hänsyn till dess syfte. Utformningen bör vara sådan att det utan alltför långtgående analyser kan utläsas hur stödet använts. Redovisningen bör belysa om stödet har använts för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget.

Kommittén vill emellertid understryka att det inte ställs något formellt krav på formen i redovisningen. Ett parti kan därför lämna in partiets ordinarie redovisning som årligen lämnas in till Skatteverket eller göra en särredovisning enbart för partistödet. Huvudsaken är att redovisningen visar att stödet används i enlighet med syftet. Det kan alltså vara en mycket kortfattad redovisning som ändå *i formell mening* uppfyller redovisningskravet.

Kommittén anser att det inte bör införas någon allmänt gällande sanktion för partier som underlåter att komma in med årlig redo-

⁶⁴ SOU 2004:22 s. 136.

visning.⁶⁵ Den som ger in en redovisning som inte tydligt klagör att stödet har använts i enlighet med partistödetets syfte kan dock förväntas bli utsatt för kraftig kritik från media och väljare. Om redovisningen inte utvisar hur stödet har använts kan detta alltså resultera i ett ansvarsutkrävande från väljarna men inte i någon granskning eller ansvarsutkrävande av fullmäktige.

Kommittén anser vidare att fullmäktige inte ska tvingas att utge partistöd till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Därför föreslås att det i lag ska uttalas att fullmäktige i förväg får ställa krav på att partistöd inte ska betalas till parti som underlåter att komma in med redovisning. Ett parti som ingett skriftlig redovisning och granskningsrapport från revisor ska dock inte kunna förlora sin rätt till partistöd för kommande år med hänvisning till omständigheter som har att göra med sakinnehållet i redovisningen. Detta avser inte att förändra möjligheten enligt gällande rätt att återkräva redan utbetalat partistöd när det tydligt framgår att stödet har använts i strid med syftet. En förutsättning för sådant återkrav torde dock, som tidigare nämnts, vara att det gjorts tydligt förbehåll om detta.

⁶⁵ Jämför även det resonemang om sanktioner som förs i SOU 2004:22.

12 Kommuner och landsting i kris

12.1 Direktiven

I regeringens direktiv för kommittén anför följande.

Av regeringsformen framgår att beslutanderätten i kommuner utövas av valda församlingar.¹ Med kommuner avses även landsting. Staten saknar därmed möjligheter att ta över styrningen av kommuner och landsting. Det gäller även om en kommun eller ett landsting skulle befinna sig i en så allvarlig kris att det är svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Regeringen kan initiera kommun- eller landstingssammanslagningar, men indelningsändringar kan träda i kraft först vid påföljande mandatperiods början, varför de knappast torde bli aktuella som akut åtgärd.

En allvarlig kris skulle kunna utlösas av svårigheter att skapa politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut i fullmäktige, vilket skulle kunna omöjliggöra en fungerande styrning av den kommunala verksamheten. Med en kris avses i dessa direktiv inte sådana händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. En sådan händelse är exempelvis en naturkatastrof.

En kris i en kommun eller ett landsting, som innebär att en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice. Därför finns det skäl att utreda möjligheterna skapa ett mer långsiktigt och förutsägbart regelverk som anger hur staten ska förhålla sig till en kommun eller ett landsting om den hamnar i en allvarlig kris.

I propositionen En reformerad grundlag (prop. 2009/10:80) som överlämnades till riksdagen i december 2009, föreslås vissa förändringar av regeringsformens reglering om kommunalt självstyre. Det

¹ 14 kap. 1 § regeringsformen.

är därför inte aktuellt att nu föreslå ytterligare förändringar av regeringsformens reglering i detta avseende. Det finns dock anledning att analysera vilket utrymme som regeringsformen ger staten att hantera allvarliga kriser i kommuner och landsting.

Kommittén ska därför

- analysera och bedöma vilket utrymme regeringsformen ger staten att hantera en allvarlig kris i en kommun eller ett landsting som får konsekvenser för möjligheten att upprätthålla en fungerande styrning, och
- analysera behovet av nya möjligheter för staten att hantera en sådan allvarlig kris i kommuner och landsting och, om ett sådant behov anses föreligga, lämna författningsförslag inom ramen för regeringsformens reglering av det kommunala självstyret. Om ett förslag lämnas ska det utformas så att det i sig inte innebär ökade statliga utgifter.

12.2 Inledning

En kris i en kommun eller ett landsting som innebär att en fungerande styrning inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla en grundläggande samhällsservice. Det finns därför enligt regeringen skäl att utreda möjligheterna att skapa ett långsiktigt och förutsägbart regelverk som anger hur staten ska förhålla sig till en kommun eller ett landsting som hamnar i en allvarlig kris.

Med hänsyn till den öppna beskrivningen av krisbegreppet i direktivet finns det anledning att inledningsvis undersöka vilka former av kris som omfattas av kommitténs uppdrag. I det sammanhanget är det av intresse att beröra den lagstiftning om kommunala kriser av olika slag som finns i dag och vilka förslag till sådan lagstiftning som har lagts fram. De åtgärder som regeringen och Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, har vidtagit för att hjälpa kommuner och landsting i kris är också viktiga att belysa.

Statligt ingripande vid kriser i kommuner och landsting väcker oundvikligen frågor om den kommunala självstyrelsens gränser och statens möjligheter att genom lagstiftning och direkta åtgärder ta ett ansvar för styrningen av kommuner och landsting. Av det skälet är det nödvändigt att närmare utreda innebörden av den kommu-

nala självstyrelsen och hur denna kan sätta gränser för statens möjligheter att ingripa vid kriser på den kommunala nivån.

En analys behöver också göras av om staten behöver några nya verktyg för att hantera allvarliga kommunala kriser och hur dessa verktyg i så fall ska utformas.

12.3 Lagstiftning om kriser i kommuner och landsting

12.3.1 Olika former av kris

Kriser som avses i direktivet är sådana som innebär att en kommun eller ett landsting inte kan upprätthålla en fungerande styrning. Som exempel anges att svårigheten att skapa politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut i fullmäktige skulle kunna utlösa en sådan kris. Med en kris avses i direktiven inte händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Politisk kris

Det politiska systemet i en kommun eller ett landsting kan hamna i ett läge där det kommunala beslutsfattandet lamslås. Detta kan leda till att de förtroendevalda inte längre förmår upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten och innebära att kommunen inte kan fullgöra sina förpliktelser bl.a. gentemot kommuninvånarna. En politisk kris kan tänkas uppstå av en rad olika orsaker. Exempelvis skulle en långvarigt ansträngd ekonomisk situation i ett extremt läge kunna leda till att de förtroendevalda inte längre anser sig kunna klara av styrelsen av kommunen eller landstinget och därför lämnar sina uppdrag. Man kan även tänka sig att motsättningar inom de politiska organen kan försämra det politiska klimatet och försvåra bildandet av styrande majoriteter. Ett sådant läge skulle kunna omöjliggöra en fungerande styrning av verksamheten. En politisk kris skulle också kunna uppstå av helt andra orsaker. Extraordinära händelser som terrorattentat och naturkatastrofer kan tänkas leda till att förtroendevalda inte kan fullgöra sina uppgifter, vilket bl.a. skulle kunna få följden att fullmäktige och styrelse inte längre är beslutsföra. Politisk kris som orsakar allvarliga styrningsproblem får anses utgöra den krisform som på det tydligaste sättet omfattas av kommitténs direktiv.

Ekonomisk kris

Det kan uppstå situationer där ekonomin i en kommun eller ett landsting hamnar under mycket stark press. Ett sådant läge kan uppstå som ett resultat av konjunkturvariationer, men kan också orsakas av isolerade händelser av mer svåröversäglig karaktär. Ytterst kan ekonomiska kriser leda till att kommunen eller landstinget inte kan fullgöra sina betalningsförpliktelser i takt med att de förfaller till betalning.

Förutom rent ekonomiska följder kan en allvarig ekonomisk kris tänkas få långtgående följder för det politiska systemet. En ekonomisk kris kan i allvarliga fall utvecklas till att också bli en politisk kris. En sådan av ekonomiska svårigheter utlöst politisk kris omfattas som ovan nämnts också av direktivet om den medför styrningsproblem.

Man kan emellertid också tänka sig att en allvarig ekonomisk kris radikalt försämrar de ekonomiska förutsättningarna att styra kommunen eller landstinget. En sådan situation torde kunna uppstå även i ett läge där de politiska organen väsentligen är fungerande. En ekonomisk kris av denna sort torde alltså kunna orsaka styrningsproblem i en kommun eller ett landsting trots att enigheten i de beslutande organen är total. Det får anses vara i viss mån osäkert om denna form av renodlat ekonomiska styrningskriser inryms i direktivets krisbeskrivning.

Kris till följd av extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

I direktivet anges uttryckligen att sådana händelser som omfattas av lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, inte inryms i direktivets krisbegrepp. Vilka situationer som omfattas av lagen framgår av den redogörelse för lagens innehåll som redovisas nedan.

12.3.2 Krissituationer till följd av krig, extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap

Enligt 14 kap. 1 § regeringsformen ska den kommunala beslutanderätten utövas av valda församlingar. Den beslutanderätt som avses gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande.

För att möjliggöra att beslutanderätten kan delegeras föreskrivs i 15 kap. 12 § regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas på det sätt som anges i lag, om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämelsen syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig.

Krig och krigsfara m.m.

Av 1 kap. 3 § kommunallagen framgår att föreskrifter om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig och krigsfara m.m. Lagen innebär bl.a. att kommunstyrelsen under vissa förutsättningar får besluta i fullmäktiges ställe och att fullmäktige och styrelse är beslutsföra om minst en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Antalet ledamöter i styrelsen måste dock vara minst tre. Huvudregeln i kommunallagen är att mer än hälften av fullmäktiges respektive styrelsens ledamöter måste vara närvarande.² I lagmotiven uttalades att den kommunala beslutsprocessen i krig så långt som möjligt borde vara densamma som i fredstid.³

Extraordinära händelser i fredstid

Av 1 kap. 3 § kommunallagen framgår vidare att föreskrifter om kommuners och landstings organisation och befogenheter vid extraordinära händelser i fredstid finns i lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Med extraordinär händelse i fredstid avses i lagen en händelse som avviker från det normala, innebär en

² 5 kap. 18 § och 6 kap. 23 § kommunallagen.

³ Prop. 1987/88:6 s. 42.

allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av kommunen eller landstinget. Det rör sig här om händelser som stör en eller flera viktiga samhällsfunktioner som kommuner och landsting ansvarar för såsom exempelvis hot mot sjukvårdsverksamheten, energiförsörjningen, vatten- och avloppsnätet eller vägnätet.

Tillämpningen av lagen aktualiseras vid större olyckshändelser som hotar liv, hälsa, miljö eller egendom. Typiska händelser som avses är väderrelaterade händelser av större omfattning, som t.ex. större översvämningar, ras som följd av en längre tids nederbörd och omfattande snöoväder. Det som särskiljer extraordinära händelser från andra händelser är de extraordinära händelsernas stora omfattning och att händelseförloppet är snabbt och svårt att överblicka och kräver snabba beslut av de kommunala organen.⁴

Kommunerna och landstingen ska bl.a. analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten. Resultatet av arbetet ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys. Vidare ska det i kommuner och landsting finnas en krisledningsnämnd som kan fullgöra uppgifter vid extraordinära händelser. Krisledningsnämnden har möjlighet att i en nödsituation överta hela eller delar av verksamhetsområdet från övriga nämnder. Krisledningsnämndens beslut ska anmälas tillfullmäktige vid närmast följande fullmäktigesammanträde. Fullmäktige eller styrelsen kan besluta att krisledningsnämndens verksamhet ska upphöra och att den tidigare nämndorganisationen ska återställas.

Höjd beredskap

Med höjd beredskap avses antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap. Högsta beredskap råder när Sverige är i krig. Är Sverige i krigsfara eller råder det sådana förhållanden som är föranledda av att det är krig utanför Sveriges gränser eller av att Sverige har varit i krig eller krigsfara, får regeringen besluta om skärpt eller högsta beredskap.

Vid höjd beredskap ska kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av

⁴ Prop. 2001/02:184 s. 14 f.

tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret.⁵

Det finns inte någon särskild reglering – motsvarande den i 15 kap. 12 § regeringsformen – som gör det möjligt att i lag förändra den kommunala beslutanderätten i civila nödsituationer. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap innefattar därför inte några möjligheter till förändringar av fullmäktiges och styrelsens beslutanderätt enligt kommunallagen.

12.4 Lagförslag om kriser i kommuner och landsting

12.4.1 Ett lagförslag om kommuner och landsting med betalningssvårigheter – SOU 1996:12

Utredningen om kommuner och landsting med betalningssvårigheter fick 1995 uppdraget att lämna förslag till lagstiftning som skulle reglera förfarandet när en kommun eller ett landsting inte kan betala sina skulder.

I sitt betänkande Kommuner och landsting med betalningssvårigheter (SOU 1996:12) föreslog utredningen att frågor om kommunalt obestånd skulle regleras i en särskild lag om statligt stöd till kommuner och landsting med betalningssvårigheter. Förslaget har ännu inte lett till någon lagstiftning.

Huvudregeln enligt den föreslagna lagen var att stöd skulle lämnas efter ansökan av kommunen eller landstinget och att de åtgärder som det fanns behov av skulle vidtas på frivillig väg. Enligt förslaget skulle dock regeringen under vissa angivna förhållanden även kunna besluta om tvångsförvaltning av en kommun eller ett landsting med betalningssvårigheter. Förutsättningen för detta var att förhållandena var sådana att statligt ingripande behövdes för sanering av ekonomin men att kommunen eller landstinget underlät att ansöka om frivillig sanering eller avbröt ett påbörjat frivilligt förfarande.

⁵ 3 och 7 §§ lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

12.4.1.1 Frivillig ekonomisanering

Enligt lagförslaget skulle en kommun med betalningssvårigheter kunna ansöka om statligt stöd för att sanera sin ekonomi. Möjligheten avsåg kommuner som inte förmådde att betala ränta eller amortering på lån eller infria borgen eller inte kunde fullgöra ekonomiska förpliktelser av annat slag.

Ansökan och utredning

Ansökan om stöd skulle göras hos regeringen och innehålla redogörelse dels för betalningssvårigheterna och anledningen till dessa, dels kommunens egna ansträngningar för att komma till rätta med svårigheterna. I ansökan skulle vidare anges vilket stöd kommunen ansåg sig behöva och en plan för sanering av kommunens ekonomi. Enligt utredningen skulle statens stöd till kommunen normalt återbetalas när det fanns förutsättningar för det. Den ansökande kommunen skulle därför om möjligt ange i vilken ordning den avsåg att återbetala lämnat stöd.

Villkor för stöd

När utredningsläget var sådant att en prövning av kommunens ansökan bedömdes möjlig kunde regeringen omedelbart ta ställning till denna. Det kunde också förekomma att ytterligare utredning behövdes. Regeringen skulle i sådana fall kunna tillsätta en eller flera utredningsmän för ändamålet.

Uppgifterna för utredningsmännen var att ytterligare utreda kommunens ekonomiska ställning och gå vidare med de ansträngningar som kommunen själv gjort för att förbättra den kommunala ekonomin. De skulle kunna förhandla med kreditgivare och föreslå ytterligare åtgärder såsom försäljning av tillgångar och höjning av skatt och taxor. Slutligen skulle utredningsmännen bedöma behovet av och formen för statligt stöd samt de villkor som kommunen borde ha att iaktta för att komma i åtnjutande av stödet.

Utredaren underströk att det inte överfördes några kommunala beslutsfunktioner genom att utredningsmännen tillsattes. Kommunen

kunde besluta i enlighet med förslagen eller underlåta att fatta beslut med anledning av dessa.⁶

Enligt utredningens förslag var det en viktig uppgift för utredningsmannen att föreslå villkor för stödet. Förutom sedvanliga kreditvillkor i fråga om ränta och amortering ansåg det krävas särskilda åtgärder. Bl.a. skulle ett av regeringen utsett kontrollorgan kunna tillsättas. Till detta organ skulle kommunen, som villkor för stödet, överlämna uppgifter genom delegation. Kontrollorganet skulle verka styrande i fråga om kommunens budget. Ett villkor för stöd kunde därför vara att kommunen antog budget i huvudsaklig överensstämmelse med förslag av kontrollorganet, även beträffande skattesats.

Det påpekades att kommunens rörelsefrihet på detta sätt blev väsentligt begränsad och att den kommunala självstyrelsen blev illusorisk. Utredaren underströk emellertid att det var kommunens egen misskötsel av ekonomin som lett att kommunen hamnat i en situation där den kommunala beslutanderätten blev inskränkt. Vidare betonades att kommunen hade det slutliga avgörandet i sin hand. Det stod kommunen fritt att göra betydande avvikelser från kontrollorganets förslag, även om detta kunde leda till sanktioner i form av återkallat beslut om stöd och återkrav av redan utbetalat stöd.

Som villkor för stödet skulle även kunna föreskrivas att kommunens beslut om att upptagande av lån, ingående av borgen och anskaffning av anläggningstillgångar skulle vara beroende av regeringens godkännande. Det skulle också kunna föreskrivas att kommunen överlämnade åt kontrollorganet att besluta under vilka förutsättningar och i vilken ordning utbetalningar skulle göras av kommunen. Förslaget innehöll även en bestämmelse som i grova drag angav vilken betalningsordning som skulle tillämpas vid utredningsmans eller kontrollorganets beslut om utbetalning från kommunen.

Beslutsgången

Enligt utredaren skulle de beskrivna kraven på kommunala beslut endast uppställas som villkor för regeringens beslut om statligt stöd till kommunen. Det kunde dock tänkas att det ekonomiska läget för kommunen var så allvarligt att övervakning av låne-, borgens- och investeringsbeslut samt av kommunens utbetalningar

⁶ SOU 1996:12 s. 31 f.

krävdes redan under utredningsskedet innan regeringen fattat beslut. Utredningsmännen föreslogs därför kunna begära att kommunen fattade beslut i enlighet med villkorens innehåll redan innan regeringen fattat slutligt beslut. För det fall kommunen motsatte sig en sådan begäran skulle regeringen avslå kommunens ansökan om stöd.

I fråga om den vidare gången efter att utredningsman tillsatts anförde utredaren följande. Utredningsmannen skulle avge berättelse över sitt arbete med förslag i fråga om statligt stöd och villkor härför till både kommunen och regeringen. Om kommunen godtog förslaget skulle regeringen fatta ett preliminärt beslut i ärendet. Eftersom det i detta läge kunde förväntas att förslaget skulle komma att genomföras, ansågs det att kontrollförfarandet borde inledas vid denna tidpunkt. För detta ändamål skulle regeringen tillsätta ett kontrollorgan bestående av en eller flera personer.

Den som varit utredningsman skulle kunna få uppdrag som ledamot i kontrollorganet, men det kunde också bli fråga om nya personer. Några kvalifikationskrav för ledamöter i kontrollorganet skulle inte uppställas. Ledamotsuppdraget skulle vara tidsbegränsat och kunna återkallas när som helst. Enligt utredaren var det lämpligt att kontrollorganet redan i det preliminära beslutet fick i uppgift att upprätta förslag till budget. Det preliminära beslutet skulle innehålla ett erbjudande till kommunen om statligt stöd på angivna villkor.

Frågan om vilka anslag som skulle utnyttjas för stödet ingick inte i utredningens uppdrag. Utredaren förutsatte dock att riksdagsbeslut kunde behövas antingen det gällde anslagsfrågor eller stödformer och med dessa förenade villkor. Det ansågs inte kunna uteslutas att tillräckligt riksdagsmandat inte förelåg vid tiden för regeringens preliminära beslut. Det preliminära beslutet borde i ett sådant fall innehålla förbehåll för riksdagens beslut.

Kontroll m.m.

Sedan regeringens slutliga beslut fattats skulle det bli kontrollorganets uppgift att övervaka att villkoren iaktogs och anmäla till regeringen om så inte skedde. Kontrollorganet skulle i första hand verka för att rättelse utan anmälan till regeringen, om det fanns anledning att tro att rättelse ändå kunde åstadkommas.

Om kommunen inte iakttog föreskrivna villkor, antingen gällande fattande av beslut eller åtgärder av faktisk art såsom betalning av ränta och amortering eller dylikt skulle regeringen kunna återkalla stödbeslutet och besluta om återkrav av redan utbetalat stöd.

För verkställighet av återkravet skulle särskilda regler finnas, bl.a. om möjlighet till kvittning genom avdrag på kommunens fordran på skattemedel uppburna av statliga myndigheter.

Om arbetet med sanering av kommunens ekonomi visade sig vara framgångsrikt och kommunen själv medverkade effektivt för att få ordning på ekonomin skulle det finnas möjlighet att besluta om lättnad i villkoren. Ett sådant beslut skulle gälla tills vidare och kunna tas tillbaka vid behov.

Tvångsförvaltning

Utredningens förslag omfattade även möjligheten till tvångsåtgärder i situationer där kommuner inte frivilligt vidtog nödvändiga åtgärder för att sanera ekonomin. Utgångspunkten vid förordnande om tvångsförvaltning var enligt förslaget att kommunen vid en ansvarsfull bedömning fick anses befinna sig i en sådan situation som utgjorde förutsättning för att en kommun skulle kunna ansöka om statligt stöd, men där en sanering med statligt stöd inte kom till stånd eller avbröts. Om regeringen gjorde bedömningen att en sådan kommun inte kunde sanera sin ekonomi utan att särskilda åtgärder vidtogs skulle regeringen ha möjlighet att förordna om tvångsförvaltning av kommunen. Några föreskrifter om vilket faktaunderlag som skulle krävas för ett sådant beslut behövdes inte, enligt utredningen. Kommunen skulle dock få möjlighet att yttra sig innan beslutet fattades.

Sedan ett beslut om tvångsförvaltning fattats skulle nödvändiga åtgärder för sanering av kommunens ekonomi vidtas. Åtgärderna kunde enligt utredningen normalt antas vara sådana som skulle ha föreskrivits som villkor för stöd vid en frivillig sanering. Enligt utredningen kunde medverkan av kommunens egna organ inte påräknas i tvångsförvaltningsfallet. Det bedömdes därför vara nödvändigt att kontrollorganet i vissa avseenden sattes i kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ställe.

Tvångsförvaltningen utgjorde enligt utredningen ett tydligt avsteg från kommunernas grundlagsfästa rätt att besluta genom egna organ. Ett undantag från bestämmelsen var därför en förutsättning

för införandet av en sådan förvaltningsform. Den ingripande tvångsförvaltningen skulle bara få avse en begränsad tid och inte göras mer omfattande än nödvändigt. Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen skulle om möjligt få behålla beslutanderätten i viss omfattning. Kontrollorganet bedömdes dock behöva ha makt över kommunens budget och ekonomiska förvaltning samt beslutsmakt i fråga om nämndorganisationen i kommunen och nämndernas sammansättning.

Under tvångsförvaltningen skulle kommunen genom kontrollorganet kunna få statligt stöd från regeringen. Regeringen skulle i dessa fall kunna ställa upp villkor för stöd, dock utan att vara bunden av reglerna om villkor för stöd vid frivillig ekonomisanering.

När behovet av tvångsförvaltning inte längre kvarstod skulle regeringen besluta om tvångsförvaltningens upphörande.

Enligt förslaget kunde kommunen inte överklaga utredningsmannens eller kontrollorganets beslut. Om kontrollorganets beslut om utbetalningsordning hade gått enskild emot fick denne överklaga beslutet hos allmän förvaltningsdomstol.

Uttalanden om förslagets förenlighet med grundlagen

Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd hade som huvuduppgift att analysera innebörden av den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten och dess förhållande till grundlagsbestämmelserna. I uppdraget ingick att yttra sig över ett antal förslag med anknytning till grundlagsbestämmelserna. I sitt slutbetänkande *Den kommunala självstyrelsen och grundlagen* (SOU 1996:129) lämnade kommittén sitt remissyttrande över lagförslaget om kommuner och landsting med betalningssvårigheter (SOU 1996:12).

Kommittén tillstyrkte införandet av en lag som grundad på frivillighet från kommunerna och landstingens sida reglerade situationer där dessa hamnat i betalningssvårigheter. Kommittén uttalade att eventuella krissituationer av förklarliga skäl krävde snabba insatser av såväl kommunen/landstinget som staten. Man ansåg det därför värdefullt att ha ett i förväg fastlagt regelverk som anger hur det formella ska hanteras. Arbetet kunde då koncentreras på det väsentliga, nämligen att lösa krisen, i stället för att diskutera svår-

lösta frågor om tillvägagångssätt och uppgiftsfördelning. Kommittén gick emellertid inte in på detaljerna i lagförslagen.

Kommittén avstyrkte däremot utredningens förslag om tvångsförvaltning. Att frånta en kommun eller ett landsting beslutanderätten var enligt kommittén detsamma som att – om än under en begränsad tid – ta bort rätten till självstyrelse. Enligt kommittén ställde detta mycket höga krav på de skäl som måste finnas för att tvångsförvaltning skulle kunna anses vara acceptabel. Vid en samlad bedömning fann kommittén att de skäl som fanns för tvångsförvaltning inte uppvägs det intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan lagstiftning skulle innebära. Man bedömde det inte heller vara sannolikt att bestämmelser om tvångsförvaltning någonsin skulle komma att tillämpas.

Grundlagsutredningens slutbetänkande En reformerad grundlag och den efterföljande propositionen berörde inte lagförslaget om betalningssvårigheter i kommuner och landsting.⁷

12.4.2 Förslag om regler för att motverka ekonomiska problem till följd av konjunkturvariationer – SOU 2011:59

Utredningen Kommunsektorn och konjunkturen lämnade i sitt betänkande Spara i goda tider - för en stabil kommunal verksamhet (SOU 2011:59) förslag om hur konjunkturvariationernas negativa ekonomiska konsekvenser i kommuners och landstings verksamheter skulle kunna förebyggas. Utredningens förslag bereds för närvarande inom regeringskansliet.

I utredningens direktiv frågade man sig om det fanns risk för att kommuner och landsting agerade procykliskt bl.a. till följd av det kommunala balanskravet och därmed förstärkte konjunktursvängningarna i samhällsekonomin. Utredningens analyser visade att det fanns ett visst samband mellan konjunkturen och de kommunala finanserna. Man övervägde därför förändringar som kunde bidra till större stabilitet i den kommunala verksamheten.

Utredningen föreslog i första hand åtgärder för att förstärka möjligheterna till ett ökat lokalt konjunktursparande. Förändringar kunde enligt utredningen också göras genom utformandet av ett centralt system som kunde ge stabilare planeringsförutsättningar för både staten och kommunsektorn.

⁷ SOU 2008:125, prop. 2009/10:80.

Resultatutjämningsreserv – en möjlighet till resultatutjämning på lokal nivå för att möta konjunkturvariationer

Enligt utredningen borde en förstärkning ske av kommunernas och landstingens möjligheter att själva utjämna intäkter över tid och därigenom möta konjunkturvariationer. Ett system för lokalt konjunktursparande skulle, ansågs det, understryka kommunernas och landstingens eget ansvar för verksamhet och ekonomi och minska behovet av diskretionära stabiliseringspolitiska insatser från staten.

Den lokala utjämningen föreslogs ske genom skapandet av en möjlighet för kommuner och landsting att bygga upp en resultatutjämningsreserv inom ramen för det egna kapitalet. Resultatutjämningsreserven skulle göra det möjligt för kommuner och landsting att sätta av en del av sina överskott i goda tider och sedan använda dem för att täcka underskott när sådana uppstod vid en lågkonjunktur.

Enligt utredningen fanns det en stelhet i de gällande reglerna som innebar att det kommunala balanskravet var "asymmetriskt"; underskott skulle regleras, medan tidigare upparbetade överskott i princip inte kunde användas för att jämna ut ekonomin vid en nedgång. Detta förhållande ansågs motverka ett konjunktursparande och innebära att inriktningen mot en god ekonomisk hushållning behövde förstärkas.

Enligt utredningen var god ekonomisk hushållning ett mer långtgående krav än balanskravet, och inrymde bl.a. att ekonomin skulle ha beredskap för oförutsedda händelser och variationer, t.ex. för konjunktursvängningar. Möjligheten till lokalt ansvarstagande för intäkt- och resultatutjämning över tid ansågs kunna ge en stabilare ekonomi och möjliggöra jämnare sysselsättning och kvalitet i den kommunala verksamheten. Vidare förväntades möjligheten till sparande minska både risken för procykliskt beteende i kommuner och landsting och asymmetrin i balanskravet.

Förslaget om resultatutjämningsreserv innebar att regelverket för balanskravet delvis öppnades upp. Det föreslogs därför restriktioner som skulle förhindra att förslaget fick oönskade effekter. Bland annat skulle underskott inte vara tillåtna utan att det föregåtts av ett medvetet, uppbyggt sparande. Vidare skulle systemet stadgas genom krav dels på en viss lägsta nivå på resultat och ekonomisk ställning vid reservering, dels på lokala föreskrifter som bl.a. skulle reglera hantering och användning av utjämningsreserven samt begränsning av reservens storlek.

Enligt utredningen borde man redan i budgeten ta beslut om huruvida en reservering skulle göras eller om reserven skulle tas i anspråk. Denna lösning förutsatte emellertid en bedömning av konjunktursituationen för det kommande året. Vägledande för om en kommun skulle spara till eller ta ut medel ur resultatutjämningsreserven kunde enligt utredningen vara om den prognostiserade underliggande skatteunderlagsutvecklingen för riket nästkommande år över- eller understeg den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget för de senaste sju åren. Vid en utveckling överstigande gränsvärdet skulle reservering till reservutjämningsreserven kunna ske. Vid en utveckling som understeg gränsvärdet skulle uttag ur reserven få göras.

Om en kommun eller ett landsting hade byggt upp en resultatutjämningsreserv så skulle hela eller delar av behållningen få räknas in i budgeten för att täcka upp om de beräknade intäkterna var lägre än kostnaderna när de prognostiserade skatteintäkterna ökade svagt till följd av en svag samhällsekonomisk utveckling.

Beslutet om reservering eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserven skulle senare revideras vid bokslut när utfallet blev känt. Eftersom resultatet kunde förändras mellan budget och bokslut till följd av förändrade skatteintäkter, ansågs det rimligt att ett nytt beslut om faktisk reservering eller ianspråktagande till reserven skulle tas vid bokslut.

Kommunstabiliseringsfond – ett centralt system för stabilisering av kommunsektorns intäkter över en konjunkturcykel

Enligt utredningen skulle ansvaret för stabiliseringspolitiken även framledes ligga hos staten. Man underströk dock att kommunsektorn genom sin storlek påverkade förutsättningarna för stabiliseringspolitiken, även om kommuner och landsting inte hade ansvaret för den. Det ansågs angeläget att kommuner och landsting genom sitt agerande inte försvårade genomförandet av stabiliseringspolitiska åtgärder utan fick möjlighet att så långt som möjligt hantera konjunktursvängningarna på lokal nivå.

Utredningen fann det dock inte vara rimligt att det individuella kommunala konjunktursparandet skulle vara så stort att det klarade större ekonomiska kriser. Ett centralt system för stabilisering av kommunala intäkter ansågs därför kunna utgöra ett komplement till det lokala konjunktursparandet, i form av ett ordnat "tvångs-

sparande” i kommunsektorn för att skapa utrymme för att kunna hålla uppe verksamhetsnivån i en kraftig konjunkturedgång.

Utgångspunkten var att ett centralt system i första hand skulle träda in vid en kraftig konjunkturedgång, en kris, snarare än att avse en löpande stabilisering av intäkter.

Förslaget om ett centralt system utformades enligt en ”garanti-modell” som skulle dämpa effekten av konjunkturedgångar genom att endast utbetalningarna gjordes konjunkturberoende medan inbetalningarna skedde löpande med en fast avgift. Med en fast i stället för en konjunkturberoende avgift (stabiliseringsavgift) skulle finansieringen av en inkomstgaranti bli mer stabil. Samtidigt innebar detta att systemet inte skulle få någon dämpande effekt i en högkonjunktur. Det innebar alltså inte i sig någon inbromsning av de kommunala intäkterna eller utgiftsutvecklingen i en högkonjunktur. Man bedömde att garantimodellens nedre gräns skulle räcka för att förebygga ett procykliskt beteende i en stark nedgång genom att skapa säkerhet kring den lägsta utvecklingstakt som kommuner och landsting behövde räkna med.

En viktig fråga för utredningen var vad som skulle betraktas som en kris, d.v.s. vid vilken utveckling av intäkterna som ett stabiliseringssystem skulle utlösas. Utgångspunkten var att den kommunala verksamheten inte skulle behöva minska i ett kortsiktigt perspektiv. Man föreslog därför att systemet skulle utlösas när tillväxten av det kommunala skatteunderlaget understeg en viss nivå där den kommunala verksamheten och sysselsättningen inte längre kunde upprätthållas. För att systemet skulle skapa förutsättningar för en stabil kommunal verksamhet skulle intäkterna så långt möjligt behöva hållas reellt oförändrade i en nedgång för att undvika att kommunsektorn genom sitt agerande inte förstärkte konjunkturedgången.

Utredningen föreslog att det centrala stabiliseringssystemet skulle utformas som ett statligt åtagande, en beslutsregel, som garanterade kommunsektorn stöd vid en kraftig konjunkturedgång. Systemet föreslogs få formen av en fond, kommunstabiliseringsfonden, som skulle finansieras genom avgifter från kommuner och landsting. Finansieringen föreslogs ske genom en årlig stabiliseringsavgift för alla kommuner och landsting vilken skulle tas ut i relation till antalet innevånare. Avgiften skulle anges som en procentsats av det totala kommunala skatteunderlaget. För att stöd skulle kunna utges även om tillräckliga medel inte hunnit byggas upp, skulle fonden vara försedd med en kredit.

Systemet fastställde alltså en garanterat lägsta tillväxt av skatteunderlaget. Detta innebar att när den faktiska tillväxten av skatteunderlaget underskred den garanterade nivån, så trädde systemet in med ett stabiliseringsbidrag från kommunstabiliseringsfonden.

12.5 Vissa andra åtgärder och förslag med anknytning till kommunal kris

12.5.1 Kommundelegationen

Kommundelegationen bildades mot bakgrund av att balanskravet infördes 2000. Regeringen gjorde då bedömningen att det fanns kommuner och landsting som hade en så problematisk ekonomisk situation att de kunde behöva ekonomiskt stöd för att genomföra rekonstruktiva åtgärder.

*Kommundelegationens uppdrag*⁸

Kommundelegationens uppdrag var att inför regeringens beslut bereda ärendet om huruvida ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans och att därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de borde vidta. Regeringen beslutade om vilka ärenden som skulle beredas av delegationen.

Delegationen skulle enligt sina direktiv göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som borde vidtas och vilka krav som borde ställas för att stöd skulle bli aktuellt. Förslag om ekonomiskt stöd skulle lämnas endast för kommuner och landsting som befann sig i en svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå balans. Behovet av stöd prövades både mot kommunens eller landstingets egna förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effekt. Regeringen beslutade att överlämna sammanlagt 42 ärenden till delegationen för beredning, varav 35 avsåg kommuner och 7 avsåg landsting.⁹

⁸ Delegation för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet, dir. 1999:65.

⁹ Efter Kommundelegationen, - hur gick det?, SOU 2003:68 s. 13–19.

Delegationens arbete

Berörda kommuner och landsting inbjöds till enskilda överläggningar för att diskutera vilka åtgärder de hade vidtagit eller planerade att vidta för att uppnå balanskravet. Vid sammankomsterna gjordes en grundanalys av varje sökande. Med stöd av grundanalysen och den information som framkommit vid sammankomsterna gjorde delegationen sedan en samlad bedömning av respektive sökande för att bestämma om man skulle gå vidare.

Delegationen fastställde följande kriterier för bedömning huruvida en ansökan skulle beredas vidare eller avslutas:

- strukturella problem, t.ex. kraftig befolkningsminskning
- ekonomin beräknades vara i obalans sett över en treårsperiod
- särskilt svag balansräkning, främst hög låneskuld
- små möjligheter till intäktsförstärkningar

Utifrån bedömningarna om eventuell fortsatt beredning begärdes en konkret åtgärdsplan från de sökande som skulle bli föremål för utredning. Åtgärdsplanen skulle ligga till grund för en överläggning om ett förslag till överenskommelse om villkor och bidrag.

Med åtgärdsplanerna som grund inbjöds representanter från den kommunala nivån till ytterligare överläggningar med delegationen. Syftet var att skapa ett underlag för förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och Kommundelegationen om vilka villkor som skulle gälla för att ekonomisk balans skulle uppnås. Överenskommelsen överlämnades senare till regeringen för beslut.

Delegationens förslag

Kommundelegationen avslutade sitt arbete och överlämnade sina förslag till regeringen i juli 2000. Den föreslog bidrag om totalt 1 007 miljoner kr till 36 kommuner och 3 landsting. Därutöver föreslogs att Norrbottens län skulle få ett stöd om 120 miljoner kronor. Förhandlingarna avslutades dock i sistnämnda fall av regeringen då delegationens uppdrag löpte ut.

Uppföljningen av överenskommelsen samt beslut om utbetalning av statsbidrag skulle enligt Kommundelegationen baseras på en analys av respektive kommuns eller landstings ekonomiska resultat samt huruvida åtgärdsplanen genomförts. Bidraget betalades

ut först efter att villkoren i överenskommelsen genomförts av kommunen.

Regeringens beslut

Kommundeleigationen presenterade förslag till överenskommelser med 22 kommuner och 3 landsting som enligt delegationens förslag borde komma i fråga för statligt stöd. De föreslagna överenskommelserna godkändes av fullmäktige i samtliga berörda kommuner och landsting. Efter beredning av Kommundeleigationens förslag fattade regeringen beslut om att godkänna överenskommelserna med vissa justeringar. Bidragens nivå uppgick till totalt 1 317 miljoner kronor.

Överenskommelser om villkoren för statligt stöd

I överenskommelserna reglerades dels stödets storlek, dels villkoren för stödet och för utbetalning. Överenskommelserna bestod av två delar: dels kommunens respektive landstingets åtaganden, dels statens åtagande.

Kommunerna och landstingen åtog sig enligt överenskommelsen att sänka sin bruttokostnadsnivå med visst angivet belopp för att uppnå ekonomisk balans inom viss tid. För att åstadkomma denna sänkning upprättade varje kommun och landsting åtgärdsplaner vid beredningen med Kommundeleigationen. Syftet med åtgärdsplanerna var att skapa ett underlag för utformning av ett förslag till överenskommelse mellan kommunen respektive landstinget och delegationen om vilka villkor som skulle gälla för att bidrag skulle beviljas för åtgärder i syfte att uppnå ekonomisk balans. Åtgärdsplanerna skulle dessutom underlätta genomförandet i kommunen eller landstinget samt underlätta en kommande uppföljning.

Kommundeleigationen ansåg det vara viktigt att de åtgärder som föreslogs var sådana som kommunerna och landstingen själva hade tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget. Statens åtagande var att bevilja bidrag för omstruktureringskostnader. Bidragets storlek relaterades till omfattningen av sparåtgärderna. Den princip som låg till grund för Kommundeleigationens förslag om bidragsnivåer var att bidrag lämnades med en viss andel

av sparbehovets omfattning, och kunde därmed utgöra stöd till omstruktureringskostnaderna.

Slutsatser om Kommundelegationens arbete

I efterhand visade sig Kommundelegationens arbetssätt ha fungerat väl. Åtgärdsplanen hade varit ett viktigt verktyg och det hade varit väsentligt att de åtgärder som föreslagits var sådana som kommunerna och landstingen själva hade tagit fram och att ansvaret för åtgärdsplanen och dess genomförande helt och hållet vilade på kommunen respektive landstinget.

Det incitament som det villkorade extra statliga stödet innebar hade varit viktigt för att de besparingsåtgärder som initierades i respektive kommun och landsting fick bred acceptans. Kommunerna och landstingen upplevde det som positivt att ha ett tydligt mål som skulle uppnås inom en bestämd tidsperiod. Risken att gå miste om statsbidraget hade varit ett hot samtidigt som det hade motiverat politiker och anställda att gemensamt verka för att avtalet uppfylldes. Insikten om att problemen måste lösas inom den egna organisationen ansågs vara väsentlig för en lyckad sanering av ekonomin.¹⁰

12.5.2 Förslag om inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi

Ekonomiförvaltningsutredningen hade uppdraget att se över vissa frågor med anknytning till kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. En av uppgifterna var att utreda hur uppföljningen i kommuner och landstingen kunde förstärkas. I utredningens slutbetänkande God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76) föreslog utredningen att regeringen skulle inrätta ett kommunalekonomiskt råd.

Rådet tänktes främst ha uppgiften att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och på lämpligt sätt rapportera till regeringen, kommuner och landsting och den intresserade allmänheten om sina iakttagelser. Det skulle vidare tjänstgöra som samtalspartner och rådgivare till kommuner och landsting som hade behov av experthjälp för att analysera sin ekonomiska

¹⁰ SOU 2003:68 s. 47 f.

situation, främst i de fall där man kunde ana att staten kunde komma att få spela en roll.

Rådet föreslogs få en ställning som en förvaltningsmyndighet under regeringen. En styrelse skulle ha ansvar för rådets verksamhet. Den operativa verksamheten skulle skötas av ett kansli bestående av en kanslichef samt biträdets- och handläggande personal i begränsad omfattning. Medel tilldelades över statsbudgeten som gav utrymme för egen utredningsverksamhet och upphandling av expertis på konsultbasis. Rådet skulle årligen till regeringen avge en årsredovisning och en berättelse över verksamheten under det gångna året.

Utredningen anförde att ett relativt stort antal kommuner och landsting – utöver de som beviljats särskilt stöd genom Kommundelegationen – hade svårigheter att åstadkomma ett balanserat resultat. Dessa kommuner och landsting kunde behöva ett kvalificerat stöd med analyser och rådgivning för att komma till rätta med sina balansproblem. Detta gällde framför allt kommuner som stod i begrepp att begära statligt stöd. Stöd i form av analyser och rådgivning ansågs också kunna ges i förebyggande syfte.

Utredningen konstaterade att det inte fanns något särskilt forum där enskilda kommuner och landsting kunde diskutera sina ekonomiska problem med eller få kvalificerade råd från företrädare för staten på central nivå. Erfarenheterna av Kommundelegationens arbete ansågs visa att det fanns ett sådant behov. Man konstaterade vidare att det inte heller utanför Regeringskansliet fanns något organ som hade till särskild uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen inom den kommunala sektorn. Något organ som kunde bereda ärenden till regeringen avseende ansökningar från kommuner och landsting om särskilt ekonomiskt stöd fanns därför inte.

Mot denna bakgrund bedömde utredningen att det fanns ett stort behov av ett statligt organ som kunde fylla de ovan redovisade funktionerna. Någon befogenhet för rådet att intervensera i de enskilda kommunerna eller landstingen skulle inte finnas och de åtgärdsförslag som kunde bli resultatet av en konsultation skulle inte vara tvingande.

I den efterföljande propositionen konstaterades att en majoritet av remissinstanserna var negativa till förslaget och vissa instanser såg förslaget som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Om större grupper fick behov av stöd under en viss period ansågs det mera lämpligt att inrätta tillfälliga delegationer – efter mönster av t.ex. Kommundelegationen – för att hantera en sådan situation.

Regeringen anförde att Kommundeleagationens arbete hade lett till att i stort sett samtliga av de berörda kommunerna och landstingen hade uppnått en ekonomi i balans. Av främst det skälet och då remissinstanserna hade varit negativa beslutade regeringen att det vid den tidpunkten inte fanns behov av att inrätta ett kommunalekonomiskt råd.

12.5.3 Analysgruppen inom Sveriges Kommuner och Landsting

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, får fortlöpande förfrågningar om att på olika sätt stötta kommuner och landsting som vill komma till rätta med sina ekonomiska problem. För att möta efterfrågan på rådgivning har SKL en särskild analysgrupp bestående av erfarna handläggare anställda inom SKL.

Analysgruppen erbjuder ett standardpaket som omfattar en objektiv analys av kommunens samlade ekonomi, verksamhetens kostnader och framtidsprognoser. Analysen dokumenteras och presenteras tillsammans med slutsatser och förslag till en framtida ekonomisk strategi för kommunen.

Analysgruppens syfte är att som extern rådgivare ge hjälp till självhjälp för kommuner att komma i gång med det arbete som erfordras för att förbättra kommunens ekonomi. Ambitionen är att analyser och förslag ska kunna ligga till grund för en samsyn i kommunen om vilka ekonomiska ramar som måste styra kommunens verksamheter i framtiden. Analysgruppen uppställer följande förutsättningar för uppdraget.

- Uppdraget ska komma från kommunstyrelsen och ska således vara formell förankrat i den politiska ledningen.
- Under uppdragstiden förutsätts att en kontinuerlig dialog ska kunna ske med kommunens ledande politiker och tjänstemän.
- Uppdraget genomförs inom ca 1,5 månader från det att uppdraget påbörjas.
- Standardpaketet erbjuds kommunerna till ett fast pris på 75 000 kr inklusive omkostnader som resor m.m.

Kopplat till den tidsplan som bestäms i avtalet inleds analysarbetet när kommunen översänt diverse styrdokument som budgetar och årsredovisningar. Tillsammans med annan befintlig statistik kan analysgruppen få en översiktlig bild av kommunens ekonomiska

tillstånd. Två medarbetare från analysgruppen genomför under en dag intervjuer med ledande politiker och tjänstemän i kommunen. Intervjuerna ska ge analysgruppen en bild av hur kommunens ekonomistyrning fungerar och hur ledande personer ser på kommunens ekonomiska förutsättningar. Analysgruppen genomför en djupgående analys av kommunens ekonomi, innefattande bl.a. framtidsanalys, sammanfattande iakttagelser, bedömningar och förslag. Uppdraget avslutas med att analysgruppen presenterar sin analys för kommunen.

12.6 Den kommunala självstyrelsen och grundlagen

12.6.1 Regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse

Portalstadgandet 1 kap. 1 § regeringsformen anger att all offentlig makt utgår från folket och att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Därutöver innehåller regeringsformen ett antal bestämmelser – främst i kapitel 14 men även i kapitel 1 och 8 – som tillsammans bildar den konstitutionella kärnan för den nationella demokratiska politikens relation till kommunal självstyrelse.

Regeringsformens reglering av förhållandet mellan stat och kommuner har nyligen fått en förnyad utformning efter förslag i Grundlagsutredningens betänkande *En reformerad grundlag*.¹¹ Förändringarna kan dock inte sägas innebära att förhållandet mellan stat och kommun har förändrats på något genomgripande sätt, utan får väsentligen betraktas som ett klagörande av vad som redan tidigare gällt.¹²

I 1 kap. 7 § regeringsformen anges att det i riket finns kommuner på lokal och regional nivå. Av 1 kap. 8 § regeringsformen framgår att kommunerna är förvaltningsmyndigheter och att det därför är upp till folkets främsta företrädare, riksdagen, att avgöra hur dessa förvaltningsmyndigheter ska utformas och användas. I 8 kap. 2 § regeringsformen anges också att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska bestämmas i lag.

¹¹ SOU 2008:125, prop. 2009/10:80, bet. 2010/11:KU4, rskr. 2010/11:21–22.

¹² Prop. 2009/10:80 s. 211.

I 14 kap. 1 och 4 §§ regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt kommunala angelägenheter reglerade i särskild lagstiftning på den kommunala självstyrelsens grund. Av bestämmelsen framgår även att det i lag finns närmare bestämmelser om den kommunala självstyrelsen.

I 14 kap. 6 § regeringsformen anges att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Genom paragrafen, som är helt ny, bestäms att en prövning av de kommunala självstyrelseintressena ska göras under lagstiftningsprocessen med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Prövning ska göras om skälen för den tilltänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen som bestämmelsen innebär. Prövningen innefattar enligt förarbetena en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.¹³ Genom bestämmelsens fakultativa utformning markeras att riksdagens bedömning i proportionalitetsfrågan inte kan bli föremål för lagprövning i efterhand. Avsikten är däremot att proportionalitetsprövningen ska bli föremål för Lagrådets granskning. Av 8 kap. 21 § regeringsformen framgår också att yttrande från Lagrådet ska inhämtas innan riksdagen beslutar lag om kommunal beskattning eller lag som innebär åligganden för kommunerna.

Regeringsformens bestämmelser utpekar den kommunala självstyrelsen som en av två mekanismer genom vilka den svenska demokratin ska förverkligas. Den kommunala självstyrelsen tillmäts således ett betydande värde. Hur kommuner och landsting ska fylla denna funktion avgör emellertid riksdagen genom att stifta lagar. Kommuner och landsting har alltså inte någon statsrättslig suveränitet.

Till sin konstitutionella form har regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen betecknats som proceduriell snarare än substantiell, d.v.s. den anger genom vilka procedurer som frågan

¹³ SOU 2008:125 s. 538.

om relationen mellan nationell politik och kommunal självstyrelse ska avgöras, men inte uttryckligen den närmare innebörden av den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsens gränser är således inte en gång för alla fixerade i grundlagen, utan kan flyttas genom lag om riksdagen bedömer det vara ändamålsenligt.¹⁴ I förarbetena till regeringsformen, 1973 års grundlagsproposition, illustrerades hur man tänkte sig relationen mellan kommunal självstyrelse och nationell politik:

I vårt land präglas förhållandet mellan kommunerna och statsmakterna och därmed den kommunala självstyrelsen av en helhetssyn. Generellt gäller sålunda att staten och kommunerna samverkar på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma 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 självstyrelsessektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen.¹⁵

Förarbetsuttalandet, vilket fortfarande återspeglar det gällande rättsläget, understryker att kommuner och stat inte kan betraktas som varandra fri- eller motstående. De är i stället en del av samma helhet och samverkar ömsesidigt. Uttalandet utgör vidare ett ställningstagande mot en fastlagd specificerad materiell reglering av förhållandet stat-kommun. En sådan konstitutionell ordning skulle sätta hinder i vägen för kontinuerlig anpassning av samhällsorganisationen till den allmänna samhällsutvecklingen.

Enligt regeringsformen är det enbart representationen i riksdagen som kan göra anspråk på en giltig uttolkning av folkets vilja. Kommunerna är förvaltningsmyndigheter inom den statliga sfären och får sin makt genom statlig delegation. Vad självstyrelsen ska innebära, inklusive beskattningsrätten, bestäms av riksdagen genom lagstiftning. En sak slås dock entydigt fast i regeringsformen, och det är att demokratiskt valda församlingar ska utöva beslutanderätten i kommunerna.

Mot bakgrund av den formella regleringen av den kommunala självstyrelsen har det ibland ansetts missvisande att tala om självstyrelse när det inte finns ett statsrättslig "själv" i kommunerna. Att självstyrelse ändå används i regeringsformen har setts som en

¹⁴ Strandberg, Urban, Nationell politik och kommunal självstyrelse – ett historisk perspektiv, Ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, Målkonflikter i den offentliga sektorn, 2005, red. Per Molander och Kerstin Stigmark, s. 62.

¹⁵ Prop. 1973:90 s. 190.

bekräftelse på att begreppet också har en mycket stark informell innebörd.

Regeringsformens utformning ger riksdagen ett mycket stort formellt inflytande över kommuner och landsting. Att den kommunala beslutanderätten enligt grundlagen ska utövas av folkvalda innebär emellertid att det krävs grundlagsändring för att införa regleringar som placerar den yttersta beslutanderätten i kommunerna hos något annat organ än fullmäktige. Den beslutanderätt som avses i regeringsformen gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande.

För att möjliggöra delegation föreskrivs i 12 kap. 4 § regeringsformen att förvaltningsuppgift, även kommunal, kan delegeras till enskilda juridiska eller fysiska personer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning ska delegationen ske med stöd av lag. Fullmäktiges beslutanderätt utgör dock inte någon förvaltningsuppgift och omfattas således inte av bestämmelsen.¹⁶

Ett undantag från kommunernas grundlagsfästa beslutanderätt finns i 15 kap. 12 § regeringsformen. Enligt bestämmelsen utövas beslutanderätten i kommunerna på det sätt som anges i lag om riket är i krig eller krigsfara eller om det råder sådana extraordinära förhållanden som är föranledda av krig eller av krigsfara som riket har befunnit sig i. Bestämmelsen syftar till att möjliggöra en ändamålsenlig reglering av den kommunala beslutsprocessen i händelse av krig vilket, enligt 14 kap. 1 § regeringsformen, annars inte varit möjligt. Bestämmelsen tillkom alltså för att medge delegation av kommunfullmäktiges beslutanderätt till annat kommunalt organ.¹⁷ Även om bestämmelsen enligt sin ordalydelse tillåter långtgående förändringar av den kommunala beslutanderätten synes syftet inte ha varit att möjliggöra något statligt övertagande av den kommunala beslutanderätten.

Det finns dock inte någon grundlagsregel – motsvarande den i 15 kap. 12 § regeringsformen – som gör det möjligt att i lag förändra den kommunala beslutanderätten i civila nödsituationer.

¹⁶ Jfr Höök, Intern kommunal kompetensfördelning s. 91.

¹⁷ Prop. 1984/85:83 s. 8.

12.6.2 Lagregleringen av den kommunala självstyrelsen

De grundläggande beslut som fattas inom det kommunala kompetensområdet ska enligt regeringsformen fattas av fullmäktige. En annan sak är att riksdagen genom lag i mycket hög grad kan slå fast regler som fullmäktige måste följa i sitt beslutsfattande. Staten kan alltså inom ett visst område införa så ingående regleringar att det kommunala handlingsutrymmet i realiteten blir starkt begränsat. Genom den nyligen införda regeln i 14 kap. 3 § regeringsformen har det dock klargjorts att ingrepp i den kommunala självstyrelsen i lag bör stå i proportion till syftena bakom lagen. Det är dock ytterst den vid ett visst tillfälle rådande riksdagsmajoriteten som avgör om ingripandet i självstyrelsen är proportionerligt eller inte.

Vilka områden som ska ligga under den kommunala beslutskompetensen och hur stort handlingsutrymme kommunerna ska ges inom dessa områden kan bestämmas i vanlig lag. Lagregler om det kommunala beslutsområdet finns i första hand i kommunallagens regler om den allmänna och särskilda kompetensen. Kommunerna är vidare genom speciallagstiftning ålagda att ombesörja vissa angelägenheter, exempel härpå utgörs av skolan, socialtjänsten och sjukvården. Vidare har kommuner och landsting genom lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter getts ökade befogenheter i förhållande till vad som gäller enligt kommunallagen, bl.a. beträffande sjuktransporter, kollektivtrafik, turism. Graden av självstyrelse varierar mellan olika sektorer av den kommunala verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen får sägas vara ett relativt begrepp. Detta innebär att det måste ske en avvägning mellan intresset av kommunal självstyrelse och andra samhälleliga värden. Vissa områden som utrikespolitik och militärt försvar anses normalt behöva vara statliga, andra som fritid och vatten och avlopp lämpligen kommunala. Beträffande några områden kan tveksamhet råda och en omflyttning har skett i båda riktningarna. Det kan finnas skäl att beakta de principer om uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun som länsberedningen på sin tid angav:¹⁸

1. Det är ett riksintresse att garantera landets alla medborgare en viss minimistandard i fråga om trygghet, säkerhet och välfärd.
2. En uppgift bör inte ligga på högre beslutsnivå än nödvändigt i förhållande till de av beslutet direkt berörda.

¹⁸ SOU 1974:84 s. 19 ff.

3. Uppgifter som kräver ett stort mått likformighet eller där överblick över hela riket är nödvändigt bör ligga på central nivå.
4. Näraliggande uppgifter bör verkställas på samma beslutsnivå och handhas av samme huvudman, om därigenom effektivitetsvinster kan uppnås.

Av punkterna framgår bl.a. att staten har ett intresse av att på vissa områden uppnå jämlikhet mellan invånarna i olika kommuner – ett intresse som det kan finnas skäl att beakta när utrymmet för kommunalt självbestämmande avgränsas. Detta intresse kan sägas i viss mån stå i konflikt med den kommunala självstyrelsen. Den kommunala självstyrelsen säger att kommunerna ska ha frihet att bestämma. Jämlikheten innebär att det för den enskilde medborgarens standard inte ska spela någon roll i vilken kommun han eller hon bor. Här måste en avvägning ske.

12.6.3 Europakonventionen om kommunal självstyrelse

Sverige ratificerade 1989 Europakonventionen om kommunal självstyrelse.¹⁹ Enligt propositionen inför riksdagens godkännande var syftet med konventionen att lägga fast grundläggande principer för att trygga den kommunala självstyrelsen som en av de viktigaste grundstenarna i ett demokratiskt styrelseskick. En annan viktig utgångspunkt var den kommunala självstyrelsens betydelse för medborgarnas möjligheter att delta i de offentliga angelägenheterna. Det svenska rättssystemet ansågs utan författningsändringar uppfylla de krav som konventionen ställer.²⁰

För Sveriges del är konventionen tillämplig på kommuner och landsting och reglerar ett antal grundläggande principer för statens förhållande till kommunerna. I de anslutna staterna ska finnas grundläggande regler som garanterar kommunernas politiska, administrativa och ekonomiska oberoende.

Konventionen består av tio huvudartiklar. Den är folkrättsligt bindande men saknar, till skillnad mot Europakonventionen om mänskliga rättigheter, ett sanktionssystem. Tillämpningen av konventionen övervakas av Europarådets kongress för lokala och regionala organ, CLRAE. Övervakningen sker dels genom s.k. tematiska

¹⁹ Prop. 1988/89:119, rskr. 1988/89:251.

²⁰ Prop. 1988/89:119 s. 7.

rapporter med stöd i någon eller några artiklar dels genom länderrapporter där läget i ett enskilt land belyses.²¹

I konventionen förskrivs bl.a. följande skyldigheter:

- Principen om kommunal självstyrelse ska erkännas i författning, helst i grundlag (artikel 2)
- Vissa grundläggande drag i självstyrelsen ska erkännas i författning, helst i grundlag (artikel 4.1.)
- Beslut ska fattas så nära medborgarna som möjligt (artikel 4.3)
- Kommunerna ska ha rätt att bestämma om sin inre organisation (artikel 6.1)
- Kommunerna ska ges tillfälle att yttra sig i lagstiftningsärenden som direkt berör dem (artikel 4.6)
- Kommunerna ska ha tillräckliga ekonomiska resurser till sitt förfogande (artikel 9)
- Kommunerna ska ha tillgång till rättsmedel för det fall den kommunala självstyrelsen kränkts (artikel 11)

Artikel 11 i konventionen stadgar att kommunerna ska ha tillgång till ett rättsmedel för att skydda sina rättigheter, d.v.s. övervaka att principen om kommunal självstyrelse respekteras. Enligt propositionen 1988/89:119 syftar artikeln i första hand till att slå fast möjligheten till kontroll av att statliga myndigheter håller sig inom lagens ramar i förhållande till kommunerna. Det framhålls särskilt att artikeln inte innebär krav på att lagars grundlagsenlighet ska kunna bli föremål för någon prövning i vidare mån än vad som gällde tidigare.²² Det svenska systemet med möjlighet till resning hos Högsta förvaltningsdomstolen ansågs uppfylla konventionens krav. I den förklarande texten till konventionen indikerades också att det svenska resningsinstitutet uppfyller artikelns krav.²³

²¹ Hettne, Tas den kommunala självstyrelsen på allvar? Ur Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet, Målkonflikter i den offentliga sektorn, 2005, red. Per Molander och Kerstin Stigmark, s. 79 ff.

²² Prop. 1988/89:119 s. 6 f.

²³ "An instance has been noted in one country where, although administrative decisions are not subject to an ordinary appeal to court, it is possible to have recourse to an extraordinary remedy called an application for reopening of proceedings. This judicial remedy, which is available if the decision is based on a manifestly incorrect application of the law, is in accordance with the requirements of this article" (Europarådets Explanatory report till konventionen om kommunal självstyrelse).

Sammantaget får kommunernas rättsskydd för den kommunala självstyrelsen anses vara relativt begränsat i konventionen. Något verkligt skydd mot att staten begränsar den kommunala självstyrelsen i lag finns inte och riksdagen avgör själv om ett visst lagförslag strider mot konventionen.

12.7 Andra möjligheter för staten att påverka verksamheten i kommuner och landsting

12.7.1 Ändringar i kommun- och landstingsindelningen

I 14 kap. 6 § regeringsformen anges att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte annat är särskilt föreskrivet.

Bestämmelser om indelningsändringar finns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, indelningslagen. Tre typer av indelningsändringar är tänkbara:

- Sammanläggning av flera kommuner eller flera landsting.
- Delning av kommun eller landsting.
- Överföring av ett område från en kommun till en annan kommun eller av ett område från ett landsting till ett annat landsting.

I 1 och 2 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsförändringar i fråga om kommuner och landsting.

Regeringen får besluta om indelningsändring i om ändringen kan antas medföra en bestående fördel för en kommun respektive ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. Vid mindre ändringar får Kammarkollegiet besluta om ändring. När det gäller landstingen får ändringen beslutas endast om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Vid en större indelningsändring beträffande ett landsting medför kopplingen mellan landstingens och länens områden att regeringen inte kan besluta om en ändring i landstingsindelningen utan att riksdagen beslutar om en ändring i länsindelningen. I betänkandet En lag om Sveriges indelning i län och landsting (SOU 2004:128) föreslogs att

indelningen i län och landsting ska beslutas av riksdagen genom lag. Förslaget har ännu inte lett till ändrad lagstiftning.

Vid prövning av frågan om indelningsändring såvitt avser kommuner ska särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en berörd kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl.

Ansökan om indelningsändring kan göras av en kommun respektive ett landsting eller medlem av en kommun respektive ett landsting som skulle beröras av ändringen. Dessutom kan regeringen, Kammarkollegiet och, när det gäller ändringar i kommunindelningen, länsstyrelsen ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

En indelningsändring träder i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen i kommunindelningen är av sådan omfattning att en kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla kommunfullmäktige, träder ändringen i kraft först den 1 januari året efter ordinarie val till fullmäktige. Kravet på mellanliggande val gäller alltså bara vid större ändringar, t.ex. vid nybildning av en kommun eller vid större förskjutning av folkmängden uppåt eller nedåt (som regel minst 15 procent). Någon motsvarande regel finns inte för landstingen.

Om regeringen ska besluta om indelningsändringen, ska beslutet meddelas senast ett år innan ändringen träder i kraft. Om det finns synnerliga skäl får beslutet meddelas vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

Prövningen av en fråga om indelningsändring innebär i allmänhet en skälighetsbedömning där olika intressen vägs mot varandra. Enligt lagmotiven måste den fördel som en indelningsändring skulle medföra för en kommun eller ett landsting alltid vägas mot de effekter som ändringen kan ha för en annan kommun eller ett annat landsting. Med fördel för en del av en kommun avses främst fördel för befolkningen i ett område som är avsett att överföras från en kommun till en annan eller brytas ut för att bilda en egen kommun. Motsvarande gäller även för landsting. Det kan t.ex. handla om invånarnas närhet till kommunal eller annan service, deras tillgång till kommunikationer eller över huvud taget deras inriktning mot en annan centralort än den egna kommunens. En indelningsändring kan också medföra sådana fördelar från allmän synpunkt som inte direkt anknyter till kommunala förhållanden men som ändå kan utgöra skäl för ändring av indelningen. Exempelvis kan förbättrade

förutsättningar för den kommunala demokratin motivera en indelningsändring.²⁴

12.7.2 Extra val

Den 1 januari 2011 infördes en ny bestämmelse i 5 kap. 5 § kommunallagen som ger kommuner och landsting möjlighet att besluta om extra val till fullmäktige. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas i de situationer där det inte går att få till stånd ett fungerande styre i kommunen eller landstinget under en hel eller stor del av valperioden. I förarbetena konstateras att oklara majoritetsförhållanden och andra omständigheter kan innebära så stora problem att det inte är tillräckligt att under löpande mandatperiod kunna göra förändringar i nämndernas sammansättning med stöd av 4 kap. 10 § kommunallagen.²⁵ Förhållandet att en ledamot i fullmäktige efter ett val lämnar sitt parti men sitter kvar och arbetar för ett nytt parti eller som ”politisk vilde” ansågs kunna få sådana konsekvenser. En annan omständighet som nämndes var att det inte finns någon garanti för att samtliga mandat i fullmäktige blir besatta vid mandatperiodens ingång.

Det är fullmäktige som beslutar om extra val. Någon särskild initiativrätt för styrelse eller övriga nämnder finns inte. Beslut om extra val kan fattas om minst två tredjedelar av de närvarande fullmäktigeledamöterna röstar för det. Regeln om kvalificerad majoritet ska markera att extravalsmöjligheten endast är avsedd för extraordinära situationer när en klar majoritet av fullmäktige anser att det behövs.

Det måste ha gått sex månader in på mandatperioden från fullmäktiges första sammanträde innan beslut om extra val kan fattas. Under sexmånadersfristen förutsätts partierna ha gjort långtgående ansträngningar för att lösa de problem som är kopplade till oklara eller instabila majoritetsförhållanden. Enligt förarbetena behövs det därefter inte någon ytterligare beredning i styrelsen innan frågan kan tas upp till beslut i fullmäktige. I 5 kap. 30 a § kommunallagen stadgas därför att beslut om extra val kan fattas av fullmäktige utan föregående beredning.

Enligt 5 kap. 36 § andra stycket kommunallagen ska ett ärende om extra val alltid bordläggas första gången det tas upp till be-

²⁴ SOU 2004:128 s. 43.

²⁵ SOU 1998:125, prop. 2009/10:80.

handling. Det ansågs vara av stor betydelse att fullmäktige gavs tid till noggrant övervägande inför beslutet. Vidare ville man förhindra att ärenden om extra val togs upp med kort varsel före besluts-sammanträdet. Den fördröjning som en bordläggning kunde medföra ansågs inte utgöra något avgörande skäl mot en regel om obligatorisk bordläggning. Regeln om obligatorisk bordläggning gäller vid sidan av de generella reglerna om bordläggning och återremittering. Det finns därför inte något hinder mot att frågan bordläggs vid flera tillfällen.

12.7.2.1 Tidigare möjlighet för regeringen att besluta om extra val till fullmäktige vid ändringar i kommun- och landstingsindelningen

Det var tidigare möjligt för regeringen att besluta om extra val till fullmäktige i samband med genomförandet av större ändringar i kommun- eller landstingsindelningen. Detta gjorde det möjligt att låta ändringarna träda i kraft även vid annat årsskifte än sådant som inträder efter ordinarie val. I 1919 års lag om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning, KIL, fanns bestämmelser om nyval av fullmäktige dels vid indelningsändringar, dels vid nybildning av en kommun (14 och 18 §§ KIL). Enligt 14 § andra stycket KIL fick regeringen i samband med indelningsändringar förordna att kommunfullmäktiges uppdrag skulle upphöra när indelningsändringen trädde i kraft och att nyval skulle förrättas. Sådant förordnande kunde meddelas i fråga om såväl den ökande som den minskande kommunen. I KIL angavs inte närmare under vilka omständigheter nyvalsförordnande borde meddelas. I praxis skedde det först när indelningsändringen medförde en förskjutning av folkmängden uppåt eller nedåt med 15–25 procent.

Enligt 18 § KIL skulle i en nybildad kommun val av fullmäktige förrättas så fort det kunde ske under året innan indelningsändringen trädde i kraft. Under 1970-talet undveks emellertid extra val genom att regeringen bestämde tidpunkten för ikraftträdande till årsskiftet efter ordinarie fullmäktigeval. Bestämmelserna om nyval togs bort genom 1979 års indelningslag. Indelningslagskommittén bedömde att större indelningsändringar inte skulle förekomma särskilt ofta i framtiden, och eftersom det dessutom var dyrt och besvärligt att förrätta extra val till kommunfullmäktige ifrågasatte kommittén behovet av bestämmelser om nyval. Detta gjordes även

mot bakgrund av att ordinarie val till kommunfullmäktige förrättades vart tredje år och att beredningen av de indelningsärenden som var så omfattande att de motiverade nyval alltid var tidskrävande. Man ansåg dessutom att det fanns vissa möjligheter att planera och bedriva handläggningen av stora indelningsändringar så att ändringen utan olägenhet kunde träda i kraft vid årsskiftet efter ordinarie val.²⁶

12.8 Möjligheter för kommuner och landsting att föra över kompetens till staten

12.8.1 Överföring av kompetens

Kommunalrättsliga organ kan anförtros kompetens på flera sätt. Vissa uppgifter kan anförtros ett organ i lag. Vidare kan uppgifter anförtros ett organ genom delegering. En möjlighet till kompetensöverföring som ligger nära delegering är det civilrättsliga fullmaktsinstitutet. Slutligen kan vissa uppgifter ankomma på någon utan att det finns vare sig direkta lagbestämmelser eller delegationsbeslut. Det rör sig i de fallen om beslut av rent förberedande eller verkställande art.

12.8.1.1 Intern delegation

Begreppet delegering är invecklat och har flera betydelser. Det anses dock föreligga viss enighet om att delegering innebär att någon som innehar kompetens överför denna till någon annan. Det organ som delegerar måste således ursprungligen ha den aktuella kompetensen innan den kan delegeras. De grundläggande bestämmelserna om intern kommunal delegation finns i 3 kap. 10 § och 6 kap. 33–38 §§ kommunallagen.

Kommunallagens delegationsreglering har väsentligen följande innebörd. Fullmäktige får som huvudregel uppdra åt en nämnd att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget får dock inte delegeras. Detsamma gäller för ärenden som annars enligt lag eller annan författning ska avgöras av fullmäktige.

²⁶ SOU 1978:32 s. 161.

För nämnderna gäller som huvudregel att en nämnd får uppdra åt ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen eller landstinget att besluta på nämndens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. För gemensamma nämnder får sådant uppdrag även ges åt en anställd i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen. I vissa särskilt uppräknade ärendeslag gäller undantag från nämndernas delegationsmöjlighet. Beslutanderätt får inte delegeras i bl.a. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Delegationens innebörd

Innebörden av fullmäktiges delegation enligt kommunallagens terminologi är inte densamma som innebörden av nämndernas delegation. Fullmäktiges delegation innebär enligt 3 kap. 10 § första stycket kommunallagen att en nämnd ges uppdraget att fatta beslut *i fullmäktiges ställe*. Nämnden får alltså en egen ställning som beslutsfattare, i stället för fullmäktige, inom ramen för det aktuella uppdraget. Nämndernas delegation innebär däremot enligt 6 kap. 33 § första stycket kommunallagen att delegaten, t.ex. en anställd, ges ett uppdrag att fatta beslut *på nämndens vägnar*. Formuleringen ger uttryck för att delegatens beslut i kommunallagens mening fattas av nämnden, d.v.s. delegaten fattar beslut i nämndens namn.

Delegationens innebörd har betydelse bl.a. för möjligheterna att överklaga beslutet genom laglighetsprövning. Av 10 kap. 2 § kommunallagen framgår nämligen att endast beslut av vissa kommunala organ, bl.a. fullmäktige och nämnder, får överklagas. Om t.ex. en anställd fattar beslut på en nämnds vägnar på grundval av delegering, är det dock rättsligt sett fråga om ett nämndbeslut.²⁷

Fullmäktiges delegation av beslutanderätt till en nämnd innebär att fullmäktige avhänder sig egen möjlighet att besluta i frågan, om inte delegationen återtas. Ett återtagande kan ske när som helst. Ett beslut av nämnden fattat med stöd av delegation och som har bindande verkan för kommunen eller landstinget kan dock inte ändras i efterhand av fullmäktige. Motsvarande gäller för nämndernas delegation av beslutanderätt. Ett beslut som delegaten fattat med stöd av delegation kan alltså i princip inte återtas av nämnden. Däremot kan en nämnd när som helst återkalla ett uppdrag antingen

²⁷ Prop. 1990/91:117 s. 223.

generellt eller för ett visst ärende.²⁸ Nämnden kan även föregripa ett beslut i ett enskilt ärende genom att själv ta över ärendet och besluta. Beroende på vad saken gäller kan det också finnas möjligheter för nämnden att ompröva delegatens beslut. Omprövning kan dock inte ske om bundenhet uppkommit för kommunen eller landstingen gentemot annan. Vid beslut som är gynnande för enskild finns endast begränsat utrymme för omprövning.²⁹

12.8.1.2 Extern delegation

Fullmäktige

Av 3 kap. 10 § kommunallagen följer att fullmäktiges möjlighet att delegera beslutanderätt är begränsad till att avse kommunens eller landstingets egna nämnder eller gemensamma nämnder för vilka kommunen eller landstinget är en av huvudmännen. Fullmäktige har alltså inte möjlighet att delegera sin beslutanderätt vare sig till andra interna organ eller till externa organ. En annan sak är att fullmäktige kan besluta att vården av kommunala angelägenheter ska överlämnas till juridiska personer eller enskilda individer enligt 3 kap. 16 § kommunallagen. Bestämmelsen gör det möjligt för fullmäktige att utforma den kommunala organisationen så att förvaltningen av ett visst verksamhetsområde sköts av ett kommunalt företag i stället för en nämnd. Vården av kommunala angelägenheter kan också överlämnas till kommunalförbund eller ombesörjas av nämnder som är gemensamma för flera kommuner eller landsting.

Ett visst utrymme för extern delegation av fullmäktiges beslutanderätt synes följa av Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 1975 ref. 109. I fallet hade fullmäktige medgett ett kommunalt aktieföretag att indexreglera renhållningsavgifter. Fullmäktiges beslut ansågs inte utgöra otillåten delegation av beslutanderätt. Domskälen är knapphändiga men avgörandet kan möjligen förklaras med att det inte var fråga om någon reell beslutanderättsdelegation.³⁰ I övrigt är extern delegation tillåten för fullmäktige endast enligt 6 kap. 3 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.³¹ Bestämmelsen innebär att en kommun eller ett landsting

²⁸ Prop. 1990/91:117 s. 203.

²⁹ Se t.ex. RÅ 2000 ref. 16.

³⁰ Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 250 f.

³¹ Jfr 3 kap. 11 § kommunallagen.

kan uppdra åt en arbetsgivarorganisation att reglera anställningsvillkoren för kommunens eller landstingets arbetstagare genom kollektivavtal. Den ger även möjlighet för kommunen eller landstinget att överlåta åt en nämnd som handlägger frågor om arbetstagares anställningsvillkor att lämna ett sådant uppdrag.

Med hänvisning till äldre rättspraxis har möjligheterna till extern delegation av fullmäktige, d.v.s. uppdrag åt utanförstående att besluta i fullmäktiges ställe, kommenterats i den juridiska litteraturen. Den slutsats som dragits är att extern delegation (frånsett sådana uppdrag som regleras i 6 kap. 3 § lagen om vissa kommunala befogenheter) inte anses tillåten ur besvär-, offentlighets- och revisionssynpunkt annat än då uppdraget avser s.k. faktiskt handlande, enklare förvaltnings- och verkställighetsbestyr eller kan jämföras med rättegångs- eller skiljedomsuppdrag eller uppdrag att företräda en kommun vid entreprenad.³²

Nämnderna

Gemensamma nämnder kan delegera beslutanderätt till personer som är anställda av en av de samverkande kommunerna eller landstingen, oavsett om denna kommun eller detta landsting är värd för nämnden. Härutöver ger kommunallagen inga möjligheter för nämnder att delegera beslutanderätt till organ eller personer som inte är del av eller anställda av den egna kommunen eller landstinget. Viss speciallagstiftning innehåller dock regler om att beslutanderätt kan överlämnas till anställda i andra kommuner eller landsting.³³

12.8.2 Beslut med stöd av fullmakt

Allmänna regler om det civilrättsliga fullmaktsinstitutet finns i 10–27 §§ lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, avtalslagen. Avtalslagens regler innebär bl.a. att ett avtal som ombudet ingår med tredje man är omedelbart bindande för huvudmannen om ombudet agerat i huvudmannens namn och inom fullmaktens gränser. Reglerna reglerar vidare bl.a.

³² Kaijser och Riberdahl Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 250.

³³ Bl.a. miljöbalken och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor.

betydelsen av att ombudet agerat utanför sina befogenheter eller sin behörighet.

Av 6 kap. 6 § första stycket kommunallagen framgår att styrelsen får själv eller genom ombud föra kommunens eller landstingets talan i alla mål och ärenden om inte någon annan ska göra det enligt lag eller annan författning eller beslut av fullmäktige. Bestämmelsen behandlar styrelsens processbehörighet. I den juridiska litteraturen har anförts att bestämmelsen inte drar upp några klara gränser för användandet av fullmaktsinstitutet. Det har dock ansetts ligga i sakens natur att det måste vara fråga om partsärenden som är tvistiga eller där tvist kan uppstå, och att det är nödvändigt att tvisten utan onödigt dröjsmål avgörs med eller utan ingripande av domstol, myndighet eller skiljeman. I annat fall, har det ansetts, att en kommun skulle kunna avhända sig viktiga beslutsfunktioner.³⁴ Det finns alltså möjligheter för kommuner och landsting att i vissa situationer använda sig av fullmakt i stället för delegering.

Vid sidan av 6 kap. 6 § första stycket saknar kommunallagen bestämmelser om hur de kommunala organen kan använda sig av fullmaktsinstitutet. Det kan därför sägas vara i viss mån osäkert i vilken omfattning man på detta sätt kan "gå förbi" det kommunala delegationsinstitutet. I den juridiska litteraturen anges – mot bakgrund av syftet med kommunallagens delegationsbestämmelser – att det faktiska utrymmet där fullmaktsinstitutet kan tillämpas på det kommunala området troligen är begränsat och främst torde avse uppdrag att företräda kommunen/landstinget vid rättegångar och vissa förhandlingar.³⁵

12.8.3 Åtgärder av rent förberedande eller verkställande art

Av kommunallagens förarbeten framgår att beslutsbegreppet i delegationsreglerna bara avser beslut i kommunallagens mening.³⁶ Kännetecknande för sådana beslut anses vara bl.a. att det finns alternativa lösningar och att beslutsfattaren måste göra vissa överväganden eller bedömningar. Det konstateras vidare att det i den kommunala förvaltningen inte bara fattas beslut i lagens mening utan även vidtas en mängd åtgärder som är av rent förberedande eller verkställande art. En mycket stor del av den kommunala verk-

³⁴ Kaijser och Riberdahl Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 494.

³⁵ Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, 6 uppl., 1983, s. 494 f.

³⁶ Prop. 1990/91:117 s. 204.

samheten anses praktiskt sett kunna höra till området ren verkställighet. Som exempel på rent verkställande åtgärder anges avgiftsdebitering enligt en fastställd taxa och tilldelning av daghemsplats enligt en klar turordningsprincip. Sådan verksamhet, där det alltså inte får finnas utrymme för självständiga bedömningar, anges normalt ankomma på de anställda. Rätten för de anställda att vidta sådana åtgärder anses inte vara grundad på delegering utan följa av den arbetsfördelning mellan de förtroendevalda och de anställda som måste finnas för att den kommunala verksamheten ska kunna fungera. Kommunala tjänstemäns beslut av rent verkställande art kan anses vara grundade på en sorts tyst delegering.³⁷ Gränsen mellan vad som utgör beslut i kommunallagens mening och ren verkställighet kan i praktiken vara svår att dra.

12.8.4 Begränsar grundlagen överföring av kommunal beslutanderätt till extern part?

Att den kommunala beslutanderätten enligt grundlagen ska utövas av folkvalda innebär att det krävs grundlagsändring för att införa regleringar som placerar den yttersta beslutanderätten i kommunerna hos något annat organ än fullmäktige. Den beslutanderätt som avses i regeringsformen gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Fullmäktiges beslutanderätt i regeringsformens mening beskrivs i 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen som beslut i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget.

Att besluten enligt regeringsformen ska fattas av fullmäktige innebär att de överhuvudtaget inte kan delegeras. Att delegering inte kan ske ens till andra kommunala organ framgår också av 3 kap. 10 § kommunallagen. Undantag från fullmäktiges grundlagsfästa beslutanderätt i krigssituationer finns dock i 15 kap. 12 § regeringsformen.

Fullmäktige beslutar emellertid även i andra ärenden än sådana som är av principiell beskaffenhet eller större vikt för kommunen. Med hänsyn till att fullmäktige ska besluta i frågor av stor betydelse för den kommunala ekonomin, bör det ur ett grundlagsperspektiv kunna uppdras åt ett icke-kommunalt subjekt att besluta i mindre viktiga ekonomiska frågor. Exempelvis bör fullmäktige

³⁷ Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 152.

kunna uppdra åt ett icke-kommunalt subjekt att besluta om mera rutinmässiga förvärv eller försäljningar av fastigheter, om uppdraget är begränsat till sitt omfång och förenat med lämpliga direktiv.³⁸ Under motsvarande förutsättning bör en delegation även vara möjlig beträffande upptagande av lån, ingående av borgen och investering i byggnader. Är en kommunal taxa av mindre kommunalekonomisk betydelse, och saknas det föreskrifter om att den ska fastställas av fullmäktige, kan beslutanderätten även där delegeras.³⁹

Beslutanderätten i kommunala styrelser och nämnder uppmärksammas inte i regeringsformen. Det finns alltså inte, som för fullmäktige, grundlagsregler som uttalar att just styrelser och nämnder ska fullgöra vissa kommunala uppgifter.

Sammantaget innebär reglerna i regeringsformen att fullmäktiges centrala beslutanderätt inte kan delegeras eller på annat sätt överföras till andra organ. Ur ett grundlagsperspektiv kan det emellertid inte sägas finnas några hinder mot att kommunal beslutanderätt i övrigt delegeras eller genom lagstiftning överförs till icke-kommunala subjekt. I 12 kap. 4 § regeringsformen ställs dock krav på att överlämnandet av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning ska ske med stöd av lag.

12.9 Kommitténs överväganden

12.9.1 Krisbegreppet

12.9.1.1 Krisbegreppens karaktär i lag och lagförslag

Av den tidigare redogörelsen framgår att begreppet kris i ett kommunalt sammanhang kan ha flera olika innebörder. Detta framgår också av den lagstiftning och de förslag till lagstiftning som berör frågan om kommunala kriser. Krisbegreppen definieras där ofta med utgångspunkt i de yttre omständigheter som orsakar svårigheter för en kommun. Det kan t.ex. röra sig om omständigheter såsom naturkatastrofer och ekonomiska problem, vilka utsätter kommunen för påfrestningar som kräver särskilda åtgärder av olika slag.

Vid utformningen av lagstiftning med dessa krisbegrepp har utgångspunkten varit att kommunens demokratiska funktioner väsent-

³⁸ Se RÅ 1975 ref. 73, jfr RÅ 1991:60.

³⁹ Se Rispe, Karnov, kommentar till 3 kap. 9 § kommunallagen och RÅ76 Ab 538 och RÅ 1974 A 1095.

ligen fungerar. Att lagarna inte innehåller några regler om de yttre omständigheternas effekter på det politiska systemet i kommunen innebär alltså att lagstiftaren ytterst förutsätter att de folkvalda i kommunerna har möjlighet och vilja att föreslå åtgärder och fatta styrande beslut i dessa situationer.

Lagstiftningen om den kommunala organisationen under krig eller krigsfara utgör dock ett undantag från denna grupp eftersom den förutser politiska problem till följd av det yttre hotet. Den innehåller därför regler om de politiska organens funktion, t.ex. att kommunstyrelsen under vissa förutsättningar får besluta i fullmäktiges ställe och lättnader i beslutsförehetsreglerna för fullmäktige och styrelse. Sådana regler finns såvitt kommittén kan se inte i någon annan lagstiftning.

12.9.1.2 Kris i direktivets mening

Utmärkande för den form av kris som avses i kommitténs direktiv är att kommunen eller landstinget har svårt att upprätthålla en fungerande styrning av verksamheten. Enligt kommitténs uppfattning innebär detta att beslutsförmågan i det politiska systemet har satts ur spel fullständigt eller i mycket hög grad. Vilka yttre omständigheter som ursprungligen kan ha försatt kommunens politiska system i detta utsatta läge är enligt kommittén inte av någon avgörande betydelse. Med beslutsförmåga avser kommittén till att börja med förmågan att överhuvudtaget kunna fatta lagliga beslut. En grundläggande förutsättning för detta är att de beslutande organen är beslutsföra enligt kommunallagens regler. Beslutsförmåga avser vidare förmågan att fatta beslut av sådan kvalitet som krävs för att verksamheten i kommunen eller landstinget ska fungera.

12.9.2 Krissituationer som omfattas av kommitténs uppdrag

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att styrningskris d.v.s. en situation där en kommun eller ett landsting får svårigheter att upprätthålla en fungerande styrning över den kommunala verksamheten, kan föreligga huvudsakligen i tre fall. Dessa fall är:

1. en politisk kris orsakad huvudsakligen av en eller flera yttre omständigheter,

2. en renodlat politisk kris,
3. en akut ekonomisk kris.

En kris i en kommun eller ett landsting som innebär att en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas kan få mycket allvarliga konsekvenser för förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice. Sådan kris kan, som tidigare berörts, uppkomma av en rad olika orsaker och vara av mer eller mindre allvarlig art.

Politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter

I ena änden av skalan kan man placera situationer där de kommunala politiska organen överhuvudtaget inte kan fatta några beslut. Det kan här röra sig om lägen där allvarliga incidenter såsom naturkatastrofer, olyckor, attentat eller dylikt, medför att fullmäktige och styrelse inte längre är beslutsföra. Problem med beslutsförmåga kan också uppstå om kommunen eller landstinget hamnar i en så hopplös situation att de förtroendevalda "ger upp" och avgår från sina uppdrag eller helt enkelt inte är närvarande vid fullmäktiges sammanträden. Utmärkande för denna grupp av situationer är att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare. Möjlighet att fatta beslut saknas och det finns därför inte heller någon möjlighet att få till stånd ett extra val enligt 5 kap. 5 a § kommunalagen. För den situationen, där beslutsförmåga helt saknas, finns det inga regler för hur kommunen eller landstinget ska styras.

Politisk kris

Allvarliga beslutsproblem kan även uppkomma när de beslutande organen formellt sett är beslutsföra. Starka motsättningar inom fullmäktige och nämnder med svårigheter att samla politiska majoriteter för att kunna ta nödvändiga beslut kan också resultera i att kommunens beslutsförmåga blir satt ur spel. Politiska motsättningar av detta slag skulle kunna vara av akut karaktär och även helt omöjliggöra beslutsfattande under en kort period. Det är dock också tänkbart att problemen är av lågintensiv och långvarig karaktär och att beslut visserligen kan fattas, men det inte går att samla någon majoritet runt långsiktiga beslut som är nödvändiga. Vidare kan

kommunen eller landstinget befinna sig i en obeståndslignande situation som omöjliggör en fungerande styrning av den kommunala verksamheten.

Gemensamt för dessa krissituationer är att kommunen eller landstinget fortfarande representeras av legala företrädare som formellt sett kan fatta beslut. Det finns därför, i vart fall teoretiskt sett, någon som kan agera i en krissituation, t.ex. genom att konstatera att en kris föreligger och framställa en begäran om hjälp utifrån. Inte heller för dessa situationer finns det några särskilda regler.

Akut ekonomisk kris

Tillstånd där kommunen eller landstinget inte längre kan betala sina skulder torde enligt kommitténs uppfattning ofta innebära att de ekonomiska förutsättningarna för en fungerande styrning av verksamheten saknas. Ett obeståndslignande läge i en kommun eller ett landsting kan alltså, trots att de politiska organen fungerar och kan fatta beslut, tänkas medföra en krissituation där en fungerande styrning av verksamheten inte kan upprätthållas. Två grundläggande förutsättningar för en fungerande styrning på den kommunala nivån synes därför vara att det politiska systemet har tillräcklig beslutsförmåga och att den kommunala ekonomin inte är utslagen. Det finns i dag inga regler som är särskilt avsedda att avhjälpa allvarliga ekonomiska kriser i kommuner och landsting.

Kommittén anser sammanfattningsvis att upprätthållandet av en fungerande styrning förutsätter att kommuner och landsting dels har tillräcklig formell och politisk förmåga att fatta nödvändiga beslut, dels förmåga att betala sina ekonomiska förpliktelser. En eventuell reglering för att hantera styrningskriser bör därför göras tillämplig när någon av dessa förutsättningar brister.

12.9.3 Behovet av att skapa en lagstiftning för hantering av styrningskriser

Kommuner och landsting som befinner sig i allvarliga styrningskriser kan i många fall antas vara beroende av att få hjälp från utomstående aktörer för att reda upp sin situation. Det får alltså ur kommunal synvinkel anses finnas ett behov av åtgärder i sådana lägen. För att invånarna ska garanteras en grundläggande nivå av service

och fungerande demokrati kan också staten, som ytterst ansvarig för landets medborgare, tänkas behöva verktyg för att hantera kriser på den kommunala nivån. Kommittén kan konstatera att dessa två behov kan sammanfalla men de kan också vara motstridiga. Typiskt sett borde kommunernas behov vara störst vid renodlade politiska eller akuta ekonomiska kriser medan statens behov borde vara störst vid politisk kris orsakad av en eller flera yttre omständigheter som innebär att det inte finns någon legal företrädare eller formell styrningsförmåga.

Enligt direktivet ska kommittén analysera behovet för staten av nya möjligheter att hantera allvarliga styrningskriser och, om sådant behov föreligger, lämna författningsförslag. En eventuell reglering får inte innefatta några ändringar av regeringsformens reglering av det kommunala självstyret. Förslaget får inte heller utformas så att det i sig innebär ökade statliga utgifter.

Att ett förslag om nya möjligheter till statlig krishantering i sig inte får innebära ökade statliga kostnader begränsar utrymmet för vad som kan omfattas av en reglering. En regleringsmodell som innefattar inrättandet av en ny permanent förvaltningsmyndighet, som i exempelvis förslaget om inrättandet av ett kommunalekonomiskt råd, kan därför inte anses vara en framkomlig väg.

12.9.4 Det kommunala behovet av en krislagstiftning

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att det redan i dagsläget är möjligt för staten att bistå kommuner och landsting med rådgivning och medling, varför det inte krävs någon lagstiftning för detta. Det föreligger inte heller något behov som motiverar en lagstiftning som möjliggör att kommuner och landsting delegerar vissa uppgifter till staten.

Kommittén har tidigare konstaterat att regleringar där den grundläggande kommunala beslutanderätten övertas av staten inte ryms inom regeringsformens regler om den kommunala självstyrelsen (avsnitt 12.6.1). Eventuella åtgärder måste i stället väsentligen bygga på att kommuner och landsting lämnar sitt samtycke. Kommitténs utgångspunkt är att statens åtgärder i förhållande till krisdrabbade kommuner och landsting huvudsakligen måste ske genom

att staten i någon form erbjuder rådgivning och annan hjälp som behövs för att krisen ska få en långsiktig lösning.

Vilka åtgärder som behövs i en viss styrningskris beror på krisens karaktär. Har krisen väsentligen ekonomiska orsaker kan styrningsproblemen sannolikt lösas genom åtgärder inriktade specifikt på det området. Är svårigheterna att styra kommunen eller landstinget kopplade till problem inom de beslutande organen och det inte finns några konkreta yttre problem som kan sägas ha orsakat dessa, kan behovet av åtgärder se annorlunda ut. De åtgärder som kan behövas för att komma till rätta med styrningsproblem spänner därför över många olika områden.

Vid en politisk kris kan det förväntas uppkomma lösningar mellan aktörerna i en kommun eller ett landsting som är svåra för de inblandade parterna att lösa på egen hand. Lösningarna som står de förtroendevalda till buds kan då vara begränsade av exempelvis grundläggande vallöften och överenskommelser med andra politiska partier. Föreligger det motsättningar mellan olika politiska partier eller grupper av partier skulle medling genom en utomstående part kunna vara en lämplig åtgärd. En utomstående part skulle också kunna bistå parterna i arbetet med att forma en styrande majoritet och undersöka förutsättningarna för att få till stånd ett extra val om detta skulle framstå som lämpligt.

Sammantaget får behovet av åtgärder i form av rådgivning, medling m.m., antas vara stort bland kommuner och landsting som befinner sig i en styrningskris. Emellertid torde staten redan i dag ha stora möjligheter att hjälpa kommuner och landsting i kris på detta sätt, t.ex. genom att bilda tillfälliga hjälporgan när behovet uppstår.

Kommittén menar att det inte möter några hinder att regeringen tillsätter organ liknande den tidigare Kommundelegationen för att bistå den kommunala nivån. Sådana delegationer skulle sannolikt kunna tillsättas med kort varsel och uppdraget utformas efter behoven i det enskilda fallet. Enligt kommitténs uppfattning kan det mot denna bakgrund inte sägas finnas något större behov av att i lagstiftningen skapa särskilda former för statlig rådgivning m.m. till kommuner och landsting i kris.

Trots detta anser kommittén att det ändå finns skäl att ytterligare analysera för- och nackdelar med en lagstiftning. När en styrningskris är kopplad till problem i styrelser och nämnder kan fullmäktige behöva överföra kommunal beslutanderätt till ett statligt organ. En möjlighet för kommuner och landsting att överföra viss beslutanderätt till ett statligt organ måste regleras i lag.

I de flesta fall kan det förväntas vara så att kommunen eller landstinget, trots styrningskrisen, i hög grad har förmåga att genomföra åtgärder som ett statligt tillsatt organ föreslår, med hjälp av sin egen förvaltningsorganisation. I fall av mycket allvarlig kris kan beslutsfattandet i förvaltningsorganisationen dock tänkas vara så försämrat att nödvändiga åtgärder inte kan genomföras med den effektivitet som krisen kräver. Man skulle kunna säga att kommunen eller landstinget då genom fullmäktige har kvar en fungerande företrädare, men saknar en tillräckligt välfungerande nämndorganisation som kan leda och utöva förvaltningen av de kommunala angelägenheterna.

För att komma till rätta med denna typ av problem skulle den kommunala nivån kunna behöva mer handfast hjälp från staten än rådgivning. En lösning av krisen torde i vissa lägen kunna underlättas genom att förvaltningen tillförs beslutsfattare och tjänstemän utifrån. Exempelvis kan nedläggning av en viss kommunal verksamhet vara en nödvändig åtgärd vid en styrningskris orsakad av ekonomiska problem. Känsliga beslut av denna art kan vara svåra fatta också när en kommun eller ett landsting befinner sig i en stabil situation. I ett läge där det råder instabilitet och politiska låsningar i nämndorganisationen kan ett nödvändigt men impopulärt nedläggningsbeslut visa sig vara i stort sett omöjligt att få till stånd. Överlämnande av beslutanderätten till ett externt statligt organ kan då utgöra en lösning.

Det kan därför diskuteras om inte fullmäktige bör ges möjlighet att delegera vissa delar av sin beslutanderätt till ett statligt organ. Fullmäktige skulle vidare kunna ges möjlighet att överföra delar av den beslutanderätt som normalt ligger hos styrelsen och andra nämnder. Det är i princip inte möjligt för fullmäktige att delegera någon del av sin beslutanderätt till ett statligt organ. Det finns inte heller någon möjlighet att överföra beslutanderätten i styrelse och nämnder till sådant organ (se avsnitt 12.8).

När det gäller delegering av fullmäktiges beslutanderätt har kommittén tidigare konstaterat att regeringsformen sätter vissa gränser. I 14 kap. 1 § regeringsformen anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av folkvalda församlingar. Den beslutanderätt som avses gäller beslut av grundläggande karaktär eller av generell räckvidd.

Fullmäktiges grundlagsfästa beslutanderätt beskrivs närmare i 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen. Den beslutanderätten kan inte överföras på något annat organ. När det gäller fullmäktiges

beslutanderätt i övrigt och beslutanderätten i styrelse och nämnder innehåller regeringsformen dock inte några tydliga begränsningar. Kommittén konstaterar att skapandet av en möjlighet för kommuner och landsting att överföra viss beslutanderätt till ett statligt organ därför torde kunna ske genom reglering i vanlig lag. Överföring av beslutanderätt på detta sätt till ett statligt organ med tillgång till kompetens inom olika områden, skulle enligt kommitténs uppfattning kunna utgöra ett medel för att avhjälpa styrningskriser som har sin grund i problem inom den kommunala förvaltningen och nämndorganisationen. Det centrala organet i den kommunala självstyrelsen, direktvalda fullmäktige, behåller med en sådan lagstiftning sin fulla beslutanderätt enligt regeringsformen.

En regel om att fullmäktige ska ha möjlighet att delegera vissa uppgifter skulle dock behöva utformas så att fullmäktige tillåts att överföra beslutanderätt när styrningskrisen når en viss nivå. Det får anses vara förenat med stora svårigheter att uppställa lämpliga kriterier för när denna krisnivå ska anses föreligga. Vidare kan det förväntas bli mycket svårt för fullmäktige att i praktiken slå fast när kriterierna är för handen. Oenighet inom den kommunala organisationen i frågan om överföring av beslutanderätt skulle enligt kommitténs uppfattning kunna leda till interna konflikter som gör krisen allvarligare än den annars hade varit.

Sammantaget finner kommittén att det även utan särskilda lagregler är möjligt för staten att bistå kommuner och landsting med rådgivning, medling m.m. Kommittén kan dock ur ett allmänt perspektiv se vissa fördelar med att i lag bestämma hur styrningskriser på den kommunala nivån ska hanteras. En lagreglering som är klar och lätt att tillämpa kan innebära att det blir enklare för kommuner och landsting att förutse vilka möjligheter till hjälp som kan bli aktuella i en krissituation. Kommittén anser också att det är sannolikt att statliga hjälpåtgärder kan vidtas med mindre fördröjning om ett regelverk redan finns på plats. Samtidigt anser kommittén att det inte föreligger något sådant behov att en lagstiftning är motiverad. Möjligheterna att förutse vilken typ av kris en eventuell lag skulle tillämpas på är också mycket små varför det är svårt att i dagsläget föra fram förslag om lagstiftning. Fördelarna med att införa ett regelverk överväger således inte nackdelarna som kommittén ser det. Kommittén väljer därför att inte lägga fram ett förslag till lagstiftning, men väl ett förslag till regelverk som presenteras i avsnittet nedan och som kan utgöra en utgångspunkt för diskussioner och analyser bland kommuner och landsting, berörda

organisationer och institutioner samt den stats- och rättsvetenskapliga forskningen. Därigenom kan problemområdet lyftas upp till diskussion och kunskaperna om behovet inom området utökas.

12.10 Diskussionsförslag till lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att det är värdefullt att diskutera frågan om lagstiftning om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris varför kommittén väljer att presentera ett förslag till regelverk som kan utgöra en utgångspunkt för diskussioner och analyser bland kommuner och landsting, berörda organisationer och institutioner samt inom den stats- och rättsvetenskapliga forskningen.

Kommittén bedömer att behovet av lagstiftning om kommunala styrningskriser för närvarande inte är så stort att ett lagförslag bör läggas fram. Förhållandena i kommuner och landsting kan emellertid med tiden komma att utvecklas i en riktning som innebär att behovet av en krislagstiftning hamnar i ett annat ljus. Kommittén anser det därför vara viktigt att redan nu lyfta upp frågan om hur en sådan lagstiftning skulle kunna utformas till diskussion. För att skapa en konkret utgångspunkt för dessa resonemang har kommittén utformat ett diskussionsförslag om hur en framtida krislagstiftning skulle kunna se ut. Tanken är att synpunkter på förslaget från kommuner, landsting och andra remissinstanser ske ge en bred och välförankrad bild av hur en eventuell framtida lagstiftning bör utformas.

Diskussionsförslaget reglerar formerna för statligt biträde för kommuner och landsting i kris. I detta avsnitt behandlas den närmare utformningen av regleringen.

12.10.1 Kommitténs diskussionsförslag

1 § Statligt biträde enligt denna lag syftar till att kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris ska uppnå en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet.

2 § Med allvarlig styrningskris avses i denna lag en situation där brister i kommunens eller landstingets förmåga att styra sin verksamhet allvarligt har försämrat förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice.

3 § I denna lag avses med
fullmäktige: kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige
styrelse: kommunstyrelse och landstingsstyrelse

4 § Kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris kan efter ansökan hos regeringen beviljas statligt biträde enligt denna lag.

5 § Ansökan om statligt biträde ska innehålla redogörelse för situationen i kommunen eller landstinget.

Kommunen eller landstinget ska på begäran lämna regeringen ytterligare upplysningar.

Om innehållet i ansökan och lämnade upplysningar inte är tillräckligt för en prövning av ansökan ska denna avvisas.

6 § Regeringen får bevilja statligt biträde om kommunen eller landstinget befinner sig i allvarlig styrningskris och är beroende av biträde från staten för att ta sig ur denna.

7 § För att stödja en kommun eller ett landsting som beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en kriskommitté.

För kriskommittén ska tillämpas bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474).

8 § Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén uppdra åt denna att i fullmäktiges ställe besluta i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden. Ärenden som enligt 3 kap. 9 § första stycket kommunallagen (1991:900) ska avgöras av fullmäktige får dock inte delegeras till kriskommittén.

Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén till denna även överlämna uppgifter vars handhavande åligger styrelse och nämnder. De uppgifter som ska övertas av kriskommittén bör i första hand vara sådana som avses i 6 kap. 1–8 §§ kommunallagen (1991:900).

Till kriskommittén får dock inte överlämnas styrelsens uppgift enligt 8 kap. 6–10 §§ kommunallagen (1991:900) att upprätta förslag till budget för nästkommande kalenderår.

9 § Om revision av kriskommitténs förvaltning med stöd av beslut enligt 8 § beslutar regeringen.

10 § Regeringens beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1990:900) om laglighetsprövning av fullmäktiges och nämnders beslut gäller också vid överklagande av beslut som kriskommittén fattat efter delegation från fullmäktige och vid utövande av styrelsens eller nämndernas funktioner.

12.10.2 Huvudpunkterna i diskussionsförslaget

Kommitténs diskussionsförslag utgörs av en lag om statligt biträde åt kommuner och landsting i kris. Kommuner och landsting som befinner sig i styrningskris får genom lagen möjlighet att erhålla hjälpinsatser från staten. Fullmäktige ges rätt att överföra viss kommunal beslutanderätt på ett av staten utsett organ.

Förslaget bygger på att statligt biträde kan ges endast efter att fullmäktige har lämnat sitt samtycke till det. Den centrala innebörden är att kommuner och landsting som befinner sig i en allvarlig styrningskris, efter egen ansökan hos regeringen kan beviljas biträde av regeringen, anpassat efter behoven i den enskilda situationen.

För att biträda en kommun eller ett landsting som beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en särskild kriskommitté. Kriskommitténs uppgifter bör väsentligen bestå i att analysera krisens orsaker och föreslå lämpliga åtgärder. Kommittén kan vidare bistå kommunen eller landstinget vid genomförandet av föreslagna åtgärder och förse regeringen med information om krisens förlopp m.m. Det är ytterst regeringen som beslutar vilka hjälpinsatser som är aktuella och om insatsernas utformning och omfattning. Hjälpinsatser inom ramen för kriskommittén kan därför sägas kräva enighet mellan den kommunala nivån och regeringen.

Fullmäktige får efter överenskommelse med kriskommittén uppdras åt kommittén att i fullmäktiges ställe besluta i vissa ärenden. Genom en sådan överenskommelse får fullmäktige även överlämna

vissa uppgifter vars handhavande enligt kommunallagen åligger styr-else och nämnder. Möjligheterna till delegation och annan överföring av kommunal beslutanderätt är i första hand avsedda att användas när problem inom förvaltningen kan antas bidra till styrningskrisen och enbart rådgivning inte är tillräcklig.

12.10.3 Kommentarer till författningsbestämmelserna i diskussionsförslaget

12.10.3.1 Lagens syfte och tillämpningsområde (1 §)

Lagen syftar till att kommuner och landsting som befinner sig i allvarlig styrningskris ska uppnå en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet. Med allvarlig styrningskris avses i lagen en situation där brister i kommunens eller landstingets förmåga att styra sin verksamhet allvarligt har försämrat förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice.

Utgångspunkten för lagstiftningen är att kommunen eller landstinget så snart som möjligt ska återfå förmågan att styra sin verksamhet. Vid en förbättring av läget bör emellertid åtgärderna fortsätta till dess den förbättrade situationen bedöms vara långsiktigt stabil. Hjälpåtgärder inom ramen för kriskommittén kan avbrytas efter beslut av fullmäktige eller regeringen. Kommunen eller landstinget har alltså rätt att när som helst avbryta sådana åtgärder. Det är dock också möjligt att regeringen bedömer läget vara så stabilt att kriskommitténs arbete ska upphöra, medan kommunen eller landstinget vill att insatserna ska fortsätta. Den kommunala nivån kan i den situationen inte åberopa någon rätt till statliga hjälpåtgärder.

12.10.3.2 Allvarlig styrningskris (2 §)

Styrningskriser kan utgöras av politiska eller akuta ekonomiska kriser. Om sådana situationer utvecklas till allvarliga styrningskriser eller ej beror på hur de påverkar förutsättningarna att upprätthålla grundläggande samhällsservice i kommunen eller landstinget.

Det kan inte sägas att det finns något allmänt mått på vad som utgör grundläggande samhällsservice. Med begreppet avses den miniminivå av samhällsservice som får anses gälla för hela riket och som kommuner och landsting inte får understiga. Enligt kom-

mitténs uppfattning vilar det yttersta ansvaret för rikets invånare på staten. Staten har därför ett intresse att kunna vidta vissa åtgärder när denna miniminivå av samhällsservice inte kan upprätthållas i en kommun eller ett landsting.

Med samhällsservice avses samtliga insatser i förhållande till invånarna som det åligger kommuner och landsting att ombesörja. Det kan t.ex. avse samhällsplanering, sjukvård, barnomsorg, utbildning, säkerhet och miljö. På många områden är kommunernas och landstingens skyldigheter gentemot invånarna reglerade i speciallag. Lagarna kan alltså sägas slå fast en miniminivå på den kommunala servicen inom ett visst område. Detta gäller t.ex. socialtjänsten, servicetjänster åt äldre, stöd och service till funktionshindrade, kommunal hälso- och sjukvård och skolväsendet. På flera av dessa områden har staten ett tillsynsansvar och kan slå larm om kommuner och landsting inte levererar vad som krävs av dem.

Att miniminivån i en speciallag inte uppnås i ett enskilt fall eller ett antal fall innebär inte i sig att det föreligger en allvarlig styrningskris. Det är först när styrningsproblemen medför att förutsättningarna att generellt uppfylla minimikraven inom området är allvarligt försämrade, som en allvarlig styrningskris är för handen.

Allvarlig styrningskris torde normalt förutsätta att styrningsproblem visar sig inom flera olika verksamhetsområden. Det kan dock inte uteslutas att styrningsproblem inom ett enskilt verksamhetsområde av mycket stor betydelse, exempelvis socialtjänsten, kan resultera i en situation som är att betrakta som allvarlig styrningskris.

Det är problemens samlade inverkan på förutsättningarna att upprätthålla en miniminivå av samhällsservice som ska bedömas. För att en allvarlig styrningskris ska föreligga krävs också att de försämrade förutsättningarna inte är enbart tillfälliga. En prognos av läget i kommunen eller landstinget ska därför utvisa att en stabilisering av situationen och återupprättandet av en godtagbar nivå av samhällsservice, inte kan förväntas inom en snar framtid. Om man däremot tydligt kan se att en lösning av situationen kommer att nås bör även betydande sänkningar av servicenivån kunna accepteras under en kortare tid.

Tolkningen av begreppet allvarlig styrningskris bör inte vara alltför restriktiv, utan göras utifrån ändamålet med reglerna. Enligt kommitténs uppfattning vore det olyckligt om en alltför snäv tolkning skulle förhindra att biträdet sattes in i god tid.

12.10.3.3 Initiativ och beslut (4–6 §§)

Beslut om statligt biträde fattas av regeringen. Biträdet bygger på samtycke från den kommunala nivån. Utgångspunkten är därför att initiativet till ett ärende om biträde väcks genom att kommunen eller landstinget ansöker om detta hos regeringen.

Ansökan om statligt biträde ska innehålla en skriftlig redogörelse för situationen i kommunen eller landstinget som tydligt anger varför sökanden anser sig vara i allvarlig styrningskris. Efter ansökan kan en dialog förväntas inledas mellan sökanden och regeringen. Regeringen kan då begära in den ytterligare information som kan behövas för att ta ställning till ansökan. Det åligger sökanden att förse regeringen med sådan information. Om ansökan uppvisar sådana brister att regeringen inte kan fatta ett välgrundat beslut, och sökanden inte heller kompletterar ansökan med de upplysningar som regeringen behöver, kan regeringen avvisa ansökan.

Regeringen får bevilja statligt biträde om sökanden befinner sig i allvarlig styrningskris och är beroende av biträde från staten för att ta sig ur denna. Att en kommun eller ett landsting befinner sig i allvarlig styrningskris torde i de allra flesta fall innebära att det behövs hjälp från staten för att lösa situationen. Det skulle dock kunna finnas fall där regeringen bedömer att en lösning på krisen inte kan nås genom statligt biträde. Statligt biträde bör då inte beviljas.

12.10.3.4 Statligt biträde och kriskommitté (7 §)

För att stödja en kommun eller ett landsting som har beviljats statligt biträde kan regeringen tillkalla en kriskommitté. Kriskommittén utgör regeringens verktyg för att förmedla statligt biträde till den kommunala nivån.

En kriskommitté kan tillföras de kompetenser som behövs i det specifika fallet. Den har, som extern part, också möjlighet att betrakta en kommunal krissituation ur ett utifrånperspektiv och agera oberoende av lokal- och regionalpolitiska kopplingar och andra lojalitetsband som kan hindra en lösning.

Kriskommitténs uppdrag och budget fastställs av regeringen och kommittén ska tillämpa reglerna i kommittéförordningen (1998:1474). Enligt förordningen ska en kommitté bestå av en ordförande som leder arbetet och en eller flera andra ledamöter. Den kan biträdas av bl.a. sakkunniga, experter och sekreterare. Regeringen utser och

entledigar ordförande och andra ledamöter och beslutar om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittéer. Uppdraget redovisas i ett eller flera betänkanden.

Kommittén är en statlig förvaltningsmyndighet. Hos kommittéerna ska dock förvaltningslagen (1986:223) tillämpas endast vid deras handläggning av administrativa ärenden och ärenden om utlämning av allmänna handlingar. Sekretessfrågorna och frågorna om allmänna handlingars offentlighet torde knappast vålla några särskilda problem. Eftersom kriskommittéerna utgör myndigheter blir 2 kap. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullt ut tillämpliga.

Kriskommittéernas uppgift är allmänt sett att förse den kommunala nivån med stöd som är anpassat efter behoven i den enskilda situationen. Det är inte möjligt att i förväg detaljerat beskriva vilka åtgärder en kriskommitté kan vidta. Uppgifterna torde dock alltid i någon mån bestå i att analysera krisens orsaker och föreslå lämpliga åtgärder. Förslagen kan vara riktade både till regeringen och den kommunala nivån. Kommittén kan vidare på olika sätt bistå kommunen eller landstinget vid det praktiska genomförandet av föreslagna åtgärder. En grundläggande uppgift torde vidare vara att förse regeringen med information om krisens förlopp m.m.

Kommittén beslutar på egen hand om åtgärder som omfattas av regeringens uppdragsbeskrivning. Om den önskar föreslå åtgärder som inte ryms inom uppdraget har regeringen möjlighet att vid behov utöka detta genom att besluta om tilläggsdirektiv. Ytterst är det alltså regeringen som bestämmer vilka hjälpinsatser som är aktuella samt insatsernas utformning och omfattning. Statligt biträde ger emellertid inte staten några utökade möjligheter att besluta på det exklusivt kommunala beslutsområdet. Många åtgärder som kommittén föreslår torde därför vara sådana som det ankommer på fullmäktige att besluta om. För att kriskommitténs åtgärdsförslag ska få genomslag och accepteras av fullmäktige torde det ofta krävas att förslagen utarbetas i nära kontakt med kommunen eller landstinget. Åtgärder inom ramen för kriskommittén som kan sägas inkräkta det kommunala beslutsområdet kräver därför enighet mellan den kommunala nivån och regeringen.

12.10.3.5 Extern delegation och överföring av kommunal beslutanderätt (8 §)

Kommittén föreslår att fullmäktige efter överenskommelse med kriskommittén får uppdra åt kommittén att i fullmäktiges ställe fatta beslut i ett visst eller en viss grupp av ärenden. Som i fallet med intern delegering från fullmäktige ges uppdraget att fatta beslut *i fullmäktiges ställe*. Detta innebär att kriskommittén får en egen ställning som beslutsfattare inom ramen för det aktuella uppdraget. Det innebär vidare att fullmäktige avhänder sig egen möjlighet att fatta beslut i frågan, om inte delegationen återtas. Sådant återtagande kan dock ske när som helst.

Kommitténs förslag innefattar också en rätt för fullmäktige att efter överenskommelse med kriskommittén överlämna uppgifter vars handhavande åligger styrelse och nämnder.

Det bakomliggande syftet med bestämmelsen är att fullmäktige, om det bedöms att nämndorganisationen inte kan fullgöra sin del av uppdraget att ta kommunen eller landstinget ur krisen, ska ha möjlighet att överlämna vissa centrala beslutsfunktioner i den kommunala förvaltningen. Detta kan betraktas som en möjlighet för det folkvalda fullmäktige att i ett mycket utsatt läge besluta om ett slags "tvångsförvaltning" av nämndorganisationen.

Överlämnandet av styrelsens och nämndernas beslutanderätt kan inte anses utgöra delegering i strikt mening. Sådant anses nämligen normalt förutsätta att någon som innehar en beslutanderätt överför denna till någon annan. Den beslutanderätt som tillkommer nämndorganisationen innefattar väsentligen förvaltningsuppgifter. Det råder dock ett principförbud för fullmäktige att besluta i ärenden som rör förvaltning⁴⁰. Den beslutanderätt som fullmäktige får överlämna enligt lagförslaget härrör därför inte från fullmäktige genom delegation utan möjliggörs först genom att rätten till överföring fastslås i lagen.

Lagförslaget innebär som huvudregel att alla delar av styrelsens och nämndernas beslutanderätt kan överlämnas. Undantag gäller för styrelsens uppgift enligt 8 kap. 6–11 §§ kommunallagen att upprätta förslag till budget för nästkommande kalenderår. Enligt kommittén bör denna uppgift alltid ligga kvar hos styrelsen, dels för att denna inte ska avskämmas helt, dels för att understryka att överlämnandet av beslutanderätt endast är tillfälligt.

⁴⁰ Höök, Intern kommunal kompetensfördelning, s. 106.

Avsikten med möjligheten att överlämna beslutanderätt är främst att kriskommittén ska kunna överta styrelsens ledande roll i nämndorganisationen och ledningen av verksamheten inom nämndernas respektive områden. Bestämmelsen anger därför att det i första hand är uppgifter som avses i 6 kap. 1–8 §§ kommunallagen som ska övertas av kriskommittén. Kommittén bedömer att beslutsfattandet enligt kommunal speciallagstiftning, och särskilt i ärenden innefattande myndighetsutövning mot enskilda, normalt inte är uppgifter som bör ankomma på en kriskommitté. Sådana beslut kan förväntas bäst skötas av den vanliga nämndorganisationen, även då kommunen eller landstinget befinner sig i kris. Med hänsyn till svårigheterna att bedöma hur styrningskriserna kan yttra sig i ett enskilt fall bör emellertid fullmäktige inte sakna möjligheten att överlämna beslutanderätt även i sådana situationer.

Kommittén anser att det bör ankomma på fullmäktige att besluta om hur rollfördelningen mellan nämndorganisationen och kriskommittén ska se ut. Vilka arbetsformer fullmäktige väljer kan tänkas variera mycket beroende bl.a. på hur stor del av beslutanderätten som överförs. Om i stort sett all beslutanderätt överförs och fullmäktige i ett extremt fall upplever att nämndorganisationen motarbetar eller rent av saboterar kriskommitténs arbete, kan fullmäktige tänkas anse det lämpligast att nämndorganisationen blir vilande och att arbetet, sammanträdesrutiner m.m., helt övertas av kriskommittén. I fall där enbart en mindre del av beslutanderätten överförs kan det i stället framstå som lämpligt att kriskommitténs arbete utgår från nämndernas normala arbetsformer och sammanträdesrutiner. Kriskommittén kan då tänkas sitta med vid nämndernas sammanträden, även om man i vissa frågor ensamt innehar beslutanderätten. Överföringen av beslutanderätt medför dock inte någon upplösning av styrelsen och övriga nämnderna.

Delegation och överföring av beslutanderätt till kriskommittén ska upphöra så snart den allvarliga styrningskrisen upphört, d.v.s. när kommunen eller landstinget uppnått en långsiktigt stabil förmåga att styra sin verksamhet. Liksom vid delegering från fullmäktige kan överföringen av beslutanderätt till kriskommittén när som helst återkallas av fullmäktige. Fullmäktige kan alltså ensidigt bestämma när detta ska ske. Regeringen har å andra sidan också möjlighet att slå fast att styrningskrisen har upphört och att det statliga bitrådet, och därmed delegationen och överföringen till kriskommittén, ska upphöra.

12.10.3.6 Revision (9 §)

Bestämmelserna i kommunallagen om revision kan inte tillämpas på revision av kriskommitténs förvaltning i kommuner och landsting. Föreskrifter härom torde få ankomma på beslut av regeringen.

12.10.3.7 Överklagande (10 §)

Kommunallagen innehåller i 10 kap. bestämmelser om överklagande av kommunala beslut. Klagorätten tillkommer kommunmedlemmarna. Av 10 kap. 2 § framgår att endast beslut av vissa kommunala organ får överklagas. Ett beslut av kriskommittén efter delegation eller överföring från fullmäktige blir alltså inte automatiskt överklagbart. Kommittén föreslår därför att bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen om laglighetsprövning av fullmäktiges och nämnders beslut också ska gälla vid överklagande av beslut som kriskommittén fattat efter delegation från fullmäktige och vid utövande av styrelsens eller nämndernas funktioner.

Fullmäktiges beslut att ansöka om statligt biträde och beslut om delegation m.m. till kriskommittén kan dock i vanlig ordning överklagas genom kommunalbesvär. Utrymmet för att besluta om inhibition i ett sådant fall får enligt kommitténs uppfattning anses vara mycket begränsat.

Någon möjlighet för kommunen eller annan att överklaga regeringens beslut enligt denna lag ska inte finnas.

Med stöd av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, rättsprövningslagen, får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Med "enskild" avses inte endast enskilda individer utan även juridiska personer som företag och organisationer. Ett allmänt organ, t.ex. en kommun, kan däremot inte erhålla rättsprövning.⁴¹ Någon möjlighet till rättsprövning på ansökan av kommun eller landsting finns därför inte. Talerätt enligt rättsprövningslagen tillkommer "enskild". I Europakonventionen används begreppet "var och en" och det är irrelevant om den enskilde har intagit en formell partsställning. Det kan således inte uteslutas att t.ex. en kommunmedlem

⁴¹ RÅ 2009 not. 204.

eller en juridisk person som verkar inom kommunen skulle kunna få till stånd en prövning av regeringens beslut enligt den föreslagna lagen. Ansökningar om rättsprövning prövas av Högsta förvaltningsdomstolen. Om domstolen finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna, ska beslutet upphävas. Om regeringens beslut inte upphävs, står det fast.

Kommunen eller landstinget torde emellertid kunna ansöka om resning av regeringens beslut.⁴²

12.11 Det statliga behovet av en krislagstiftning

Kommitténs bedömning: Kommittén anser att det är osäkert om en möjlighet för staten att besluta om extra val kan förenas med regeringsformens regler om kommunalt självstyre. I vart fall skulle en sådan regel komma att grunda sig på en mycket långtgående tolkning av statens handlingsutrymme enligt regeringsformen. För det första bedömer kommittén att det inte finns några sådana behov som skulle kunna motivera så stora inskränkningar av den kommunala självstyrelsen. För det andra bedömer kommittén att så stora förändringar av legitimitetsskäl behöver ske genom ändringar i grundlagen, även om det formellt sett inte är nödvändigt.

Bedömningen av det statliga lagstiftningsbehovet bör göras utifrån situationer där kommunen eller landstinget inte kan eller inte vill söka hjälp utifrån för att lösa en allvarlig styrningskris.

Om en kommun eller ett landsting i en krissituation inte kan hantera uppkomna problem och inte heller söker hjälp utifrån skulle detta kunna innebära en kränkning av kommuninvånarnas rätt till acceptabel samhällsservice och väl fungerande demokratifunktioner. Föreligger tydliga sådana kränkningar kan det anses finnas behov av statligt ingripande även utan uttryckligt samtycke från den kommunala nivån. Kommittén ställer sig dock mycket tveksam till om sådana ingripanden är rättsligt möjliga. För det fall de skulle vara möjliga måste det också övervägas om de är lämpliga.

⁴² Warnling-Nerep, Statsrättens grunder, tredje uppl., s. 127 f.

Tvångsförvaltning

En möjlig åtgärd är att staten ges rätt att gå in och tvångsförvalta krisdrabbade kommuner och landsting. Emellertid anges i 14 kap. 1 § regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Detta innebär som kommittén tidigare sagt att staten inte kan överta styrelsen av en kommun eller ett landsting som saknar tillräcklig beslutsförmåga. Riksdagen kan inte heller i vanlig lag ge staten sådan rätt.

Ett regelverk om statligt tvångsövertagande av krisdrabbade kommuner och landsting förutsätter alltså ändringar i regeringsformens bestämmelser om hur beslutanderätten i kommunerna får ske. Frågan om grundlagsregleringen av den kommunala självstyrelsen har dock nyligen varit föremål för en översyn som lett till vissa förändringsförslag.⁴³ Regeringen ansåg därför i direktivet till kommittén att det inte var aktuellt att nu föreslå ytterligare förändringar i regeringsformens reglering av den kommunala självstyrelsen. Kommittén ser därför inte anledning att vidare utreda möjligheterna för staten att överta beslutanderätten på den kommunala nivån. Kommittén konstaterar att det för närvarande inte synes finnas några rättsliga möjligheter, inom ramen för regeringsformen, för staten att tvångsförvalta kommuner och landsting.

Andra åtgärder utan samtycke från den kommunala nivån

Regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen omöjliggör ett statligt övertagande av fullmäktiges centrala beslutanderätt. En reglering som sätter exempelvis en statlig kriskommitté i fullmäktiges ställe är därför inte möjlig. Beslutanderätten hade nämligen i ett sådant fall inte utövats av en församling som valts av folket för att utföra den uppgiften. Den ställning som fullmäktige har i regeringsformen synes dock avse institutet fullmäktige snarare än fullmäktige i en vid viss tidpunkt föreliggande sammansättning. Vad regeringsformen slår fast är att den centrala beslutanderätten i kommuner och landsting ska utövas av folkvalda församlingar. Några regler t.ex. för hur den folkvalda församlingen ska vara sammansatt, hur och när den ska väljas, när den är beslutsför, valperiodens längd o.s.v. finns inte i regeringsformen.

⁴³ Prop. 2009/10:80.

När det gäller den nationella nivån regleras uttryckligen i 3 kap. regeringsformen hur valet till riksdagen ska ske. Bland annat regleras när val ska äga rum, vem som får rösta och vem som är valbar, valperiodens längd, hur extra val ska ske. Vidare finns grundläggande regler om riksdagens arbete i 4 kap. regeringsformen. Motsvarande regler för kommuner och landsting saknas helt i grundlagarna. Regleringen av dessa frågor faller i stället in under bestämmelsen i 8 kap. 2 § regeringsformen av vilken det framgår att föreskrifter om grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden ska meddelas genom lag.

Regeringsformens skydd för den kommunala självstyrelsen kan därför inte sägas innebära något tydligt hinder mot lagstiftning som bestämmer hur och när fullmäktige ska väljas. Av det skälet kan det inte helt uteslutas att införandet av exempelvis möjligheter för regeringen att i visst fall besluta om extra val till fullmäktige skulle kunna ske i vanlig lag.

Extra val på statligt initiativ

Om den kommunala styrningskrisen väsentligen beror på motsättningar eller politiska låsningar inom fullmäktige omöjliggör regeringsformens bestämmelser om den kommunala självstyrelsen ett statligt övertagande av fullmäktiges beslutanderätt. En reglering som sätter exempelvis en statlig myndighet i fullmäktiges ställe är alltså inte möjlig. I några fall där problemen härrör från fullmäktige skulle emellertid krisen kunna avhjälpas eller mildras genom att medlemmarna i kommunen eller landstinget på initiativ från regeringen får möjlighet att genom extra val välja fullmäktigeledamöter mellan ordinarie val. Som tidigare sagts utesluter regeringsformen inte tydligt införandet av lagregler med sådan innebörd.

En möjlighet för regeringen att besluta om extra val kan tänkas utgöra ett medel exempelvis när styrningskrisen beror på att fullmäktige till följd av avhopp eller av någon annan anledning inte längre är beslutsför. Styrningskriser på grund av att kommunen eller landstinget står utan legal företrädare skulle alltså i några fall kunna lösas genom införandet av möjlighet till extra val.

Beslut om extra val kan också vara ett handlingsalternativ när fullmäktige drabbats av starkt nedsatt beslutsförmåga som fått långt-

gående negativa effekter för kommunmedlemmarna, och fullmäktige trots detta inte vill ta emot hjälp från staten.

Införandet av en lagregel som tillåter regeringen att i visst fall besluta om extra val till fullmäktige innebär enligt kommitténs mening en mycket stor förändring av den relation som i dag råder mellan staten och den kommunala nivån. Regeln tillåter ytterst regeringen att göra egna bedömningar av vad som i ett visst läge är bäst för en kommun eller ett landsting. Utifrån dessa bedömningar får regeringen sedan möjlighet att underkänna den kommunala styrelse som tillsatts av väljarna genom ett allmänt val. Även om en lagregel om extra val inte tydligt utesluts genom regeringsformen får en sådan bestämmelse enligt kommitténs uppfattning anses sträcka det statliga handlingsutrymmet i förhållande till kommuner och landsting mycket långt. En ordning där staten så att säga underkänner fullmäktige kan vidare antas i hög grad strida mot den allmänna uppfattningen om hur ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån ska vara utformad.

Reglerna om extra val kan om de anses grundlagsenliga visserligen fylla en funktion för att lösa styrningskriser på den kommunala nivån. En eventuell bestämmelse skulle emellertid behöva ställa upp kriterier som gör det möjligt att avgöra när krisläget är så allvarligt att den kommunala självstyrelsen genom fullmäktige inte längre ska gälla. Kommittén bedömer att det i många fall kan bli synnerligen svårt för staten att göra dessa bedömningar på ett sådant sätt att ingripandet framstår som legitimt. Osäkerhet om när staten kan ingripa utan samtycke innebär risk för att kommuner och landsting som befinner sig i en ansträngd situation känner misstänksamhet och minskad vilja till öppenhet mot staten. Detta kan tänkas få en negativ inverkan på möjligheterna att tidigt identifiera och avhjälpa kommunala kriser.

Sammantaget får det anses osäkert om en möjlighet för staten att besluta om extra val kan förenas med regeringsformens regler om kommunalt självstyre. I vart fall skulle en sådan regel komma att grunda sig på en mycket långtgående tolkning av statens handlingsutrymme enligt regeringsformen. Kommittén bedömer att så stora förändringar av den kommunala självstyrelsen av legitimitets-skäl endast bör ske genom ändringar i grundlagen även om det formellt sett inte är nödvändigt.

Enligt kommitténs uppfattning är det viktigt att beakta att styrningskriser i direktivets mening mycket sällsynta. Kommittén kan inte ge något exempel på en kommunal kris som har gått så långt

att det uppstått svårigheter att upprätthålla en fungerande styrning över den kommunala verksamheten. De allvarligaste situationerna har hittills varit av ekonomisk natur och har kunnat lösas utan lagstiftning genom tillsättandet av tillfälliga statliga hjälporgan. Kommittén kan således inte se att det finns några behov som skulle kunna motivera en så stor inskränkning i den kommunala självstyrelsen som en ensidig rätt för staten att ingripa skulle innebära.

13 Författningskommentar

13.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

2 kap.

9 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 11.12.

I *första stycket* görs enbart redaktionella ändringar.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke* som reglerar gränserna för fullmäktiges befogenhet att utge partistöd. Liksom tidigare får partistöd bara ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige för politisk verksamhet med anknytning till utgivande kommun eller landsting. Andra stycket klargör att ett parti är representerat i fullmäktige som fått mandat i fullmäktige för vilket vald ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen (2005:837).

Enligt reglerna i 14 kap. vallagen ska länsstyrelsen, i fråga om val till landstings- och kommunfullmäktige, på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaterna mellan partierna och för varje valkrets fastställa vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare. Kravet på representation anknyter alltså direkt till resultatet av valet till fullmäktige.

Representation kommer att föreligga så snart ett parti efter valet fått mandat i fullmäktige för vilket ledamot är fastställd enligt 14 kap. vallagen. För att behålla representationen under valperioden krävs att åtminstone ett av partiets mandat fortsätter att ha en ledamot fastställd. Om ett partis enda fullmäktigeledamot avgår under valperioden och det inte finns någon ersättare som kan träda in i stället kommer partiets representation att upphöra från tiden för avgången.

Enligt *tredje stycket* får stöd ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter att

representationen upphörde. Den ettåriga perioden börjar alltså löpa vid den tidpunkt då partiet inte längre har någon fastställd ledamot. Det nya representationskravet är inte avsett att förhindra att ett parti kan få behålla partistöd för hela den period som stödet har utbetalats för oberoende av om partiet varit representerat hela eller endast delar av denna period.

10 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 11.14 och 11.15.

Ändringen i *första stycket* sista meningen anger att fullmäktige vid bestämmandet av partistödet omfattning och former får besluta om att endast mandat med fastställd ledamot enligt 9 § andra stycket ska beaktas. En sådan föreskrift utgör alltså inte ett otillbörligt gynnande eller missgynnande av ett parti.

Ett representerat parti kan vid tidpunkten för utbetalning av partistöd ha mandat i fullmäktige som saknar fastställda ledamöter. Den föreslagna regeln om årliga partistödsutbetalningar (se föreslagna 11 §) ger fullmäktige möjlighet att varje år stämma av vilka mandat som har fastställda ledamöter och beräkna stödet utifrån detta. Enligt förslaget är det upp till fullmäktige att bestämma hur mandatbundet stöd respektive grundstöd ska utgå i situationer där ett mandat inte har någon fastställd ledamot.

Möjligheten för fullmäktige att beakta endast mandat som har fastställd ledamot eller ersättare är frivillig. Bestämmelsen hindrar inte fullmäktige från att beakta även icke besatta mandat.

En ledamots övergång till ett annat parti eller till verksamhet som politisk vilde innebära inte att ursprungspartiets mandat står utan fastställd ledamot. Situationer där fullmäktigeledamöter anger att de upphör att företräda de partier för vilka de valts in, utan att avgå från uppdraget, påverkar därför inte beräkningsunderlaget vid fastställandet av partistöd.

Högsta förvaltningsdomstolen har beträffande fördelningen mellan grundstöd och mandatbundet stöd uttalat att partistödet normalt delas upp i dessa två delar och att inget parti som är företrätt i fullmäktige bör kunna uteslutas helt när det gäller vare sig grundstöd eller mandatbidrag (RÅ 1994 ref. 104). Förslaget avser inte att ändra denna fördelning. I de fall där partistöd utgår måste stödet därför även fortsättningsvis som regel delas upp i ett grundstöd och ett mandatbundet stöd. Representerade partier har alltså rätt till någon form av grundstöd även om ett antal av partiets mandat är obesatta.

Representerade partier har vidare åtminstone ett mandat med fastställd ledamot som de får tillgodoräkna sig vid bestämmandet av mandatbundet stöd.

I första stycket har även redaktionella ändringar gjorts.

Andra stycket utgår ur paragrafen. Förslaget kommenteras i avsnitt 11.15.

11 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 11.13 samt 11.16–11.18.

Paragrafen är ny. *Första stycket första meningen* anger att fullmäktige ska fatta beslut om utbetalning av partistöd en gång om året. Årliga utbetalningar av partistöd möjliggör en anpassning av stödet efter ändrade förhållanden som inträder under valperioden. Partistöd får bara ges till partier som är representerade i fullmäktige vid tidpunkten för utbetalningsbeslutet. En kontroll av partiernas representation måste därför alltid göras inför det årliga utbetalningsbeslutet.

Det årliga utbetalningsbeslutet bör genom hänvisning uppta de eventuella regler om partistödet som kan ha beslutats i ett reglemente för partistödet eller i liknande beslut. Utöver fastställandet av det kontanta partistöd som ska utgå till respektive parti, ska utbetalningsbeslutet utvisa i vad mån partierna får stöd i form av fria lokaler och annat icke-kontant stöd.

I *första stycket andra meningen* anges att partistöd enbart kan utbetalas till juridiska personer. Med juridiska personer avses också ideella organisationer. Det finns dock inget krav på att den juridiska personen ska ha sitt säte i den utbetalande kommunen. Det kan förekomma att en juridisk person administrerar lokalorganisationer för flera kommuner. Redovisningskravet i andra stycket innebär dock att en sådan juridisk person måste kunna redovisa att partistödet använts i enlighet med sitt syfte för de olika kommunerna.

Andra stycket anger att en juridisk person som fått partistöd varje år ska ge in en skriftlig redovisning till fullmäktige.

Något formellt krav ställs emellertid inte på formen i redovisningen. Även en mycket kortfattad redovisning uppfyller alltså i formell mening redovisningskravet. Däremot måste redovisningen visa att partistödet har använts för politisk verksamhet med anknytning till kommunen eller landstinget.

I *tredje stycket* anges att redovisningen ska avse perioden 1 januari – 31 december och att den ska ges in till fullmäktige senast sex

månader efter räkenskapsårets utgång. Redovisningen av partistödet ska granskas av en revisor. Det är tillräckligt att granskningen görs av en lekmannarevisor. En granskningsrapport från revisorn ska ges in tillsammans med redovisningen.

Fullmäktige är inte tvingad att utge partistöd för kommande år till partier som överhuvudtaget inte lämnar någon redovisning. Av *fjärde stycket* framgår att fullmäktige i förväg kan föreskriva att partistöd inte ska ges till ett parti som underlåter att komma in med redovisning. Ett parti som har gett in en skriftlig redovisning och en granskningsrapport från revisorn ska dock inte kunna förlora sin rätt till partistöd med hänvisning till omständigheter som har att göra med sakinnehållet i redovisningen. Detta utgör dock inget hinder mot att en kommun eller ett landsting, i enlighet med allmänna civilrättsliga och offentlighetsrättsliga principer, tar in föreskrifter om rätt till återkrav i reglementet för partistödet.

4 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 7.5.

I paragrafen har införts ett nytt tredje stycke. *Tredje stycket* anger att en förtroendevald som fullgör sitt uppdrag på heltid eller betydande del av heltid ska ha benämningen kommunalråd, landstingsråd, oppositionsråd eller annan benämning som fullmäktige bestämmer. Förslaget innebär att de vanligt förekommande begreppen kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd omnämns uttryckligen i kommunallagen, men ger inte någon legal definition av kommunalrådsinstitutet. Regleringen lyfter fram de aktuella begreppen i kommunallagen och anknyter till den indirekta beskrivning av kommunalrådsinstitutet som ges i kommunallagens regler om ekonomiska förmåner i 4 kap. 12 och 15 §§. Förslaget innebär inte någon förändring av det rättsläge som gäller i dag beträffande kommunal-, landstings- och oppositionsråden. Friheten för kommuner och landsting att utforma kommunalrådsinstitutet utifrån egna utgångspunkter kvarstår därför oförändrad. Förslaget är inte avsett att hindra att en förtroendevald som är verksam i mindre omfattning än vad som avses med begreppet ”betydande del av heltid” benämns exempelvis kommunalråd. En förtroendevald som är verksam på

heltid kan vidare ges annan benämning än kommunalråd, landstingsråd och oppositionsråd.

5 kap.

1 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.3.

I *första stycket* görs en redaktionell ändring.

I *andra stycket* ändras de latituder som reglerar minsta tillåtna antal ledamöter som fullmäktige ska ha i kommuner och landsting. Det införs en ny latitud på minst 21 fullmäktigeledamöter i kommuner med upp till 8 000 röstberättigade invånare. De två därpå följande latituderna utökas så att kommuner med över 8 000 till och med 16 000 röstberättigade invånare ska ha minst 31 fullmäktigeledamöter samt så att kommuner med över 16 000 till och med 24 000 röstberättigade invånare ska ha minst 41 fullmäktigeledamöter. Övriga latituder är oförändrade.

I *tredje stycket* görs en redaktionell ändring.

5 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 6.5.

Ändringen i *första stycket* innebär att inledningen av mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige flyttas från den 1 november till den 15 oktober valåret. Mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige kommer därmed att inledas vid samma tidpunkt i landets samtliga kommuner och landsting. I första stycket har även gjorts en redaktionell ändring.

I *andra stycket* görs en redaktionell ändring.

Som följd av ändringen i första stycket utgår den särskilda regleringen för Stockholms kommun i *tredje stycket*.

6 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 2.7.

Ändringen i *första stycket* innebär att fullmäktiges ordförande och vice ordförande(n) tillsammans utgör fullmäktiges presidium. Förslaget innebär att fullmäktiges presidium numera omnämns som

ett organ i kommunallagen och att presidiet kan ges särskilda uppgifter.

18 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I paragrafens *första stycke* har införts en ny andra mening. Andra meningen slår fast att närvaro kan ske på annat sätt än genom fysisk närvaro på den plats som angivits i kungörelse respektive kallelse till mötet. Vad som avses med deltagande på distans framgår av författningskommentaren till 5 kap. 64 § kommunallagen.

46 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 9.10.2.

I *första* och *andra styckena* görs redaktionella ändringar.

Paragrafen utökas med ett nytt tredje stycke. Regleringen i *tredje stycket* innebär att ledamöter i geografiska nämnder under vissa förutsättningar kan utses utan beaktande av reglerna om proportionella val.

Förslaget innebär att sådana nämnder som avses i 3 kap. 4 § första stycket 2 kommunallagen inte behöver tillsättas med proportionellt valsätt. Förutsättningarna för denna särställning är att nämnden har inrättats genom att två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige har röstat för att nämndens ledamöter ska väljas på annan grund än partipolitisk, d.v.s. att ledamöterna inte företräder de i fullmäktige representerade partierna.

64 §

Förslaget har behandlats i avsnitten 2.7 och 4.9.

I *första stycket* tas två nya bestämmelser in under punkterna 10 och 11. I stycket görs även redaktionella ändringar.

Den nya punkten 10 innebär att fullmäktige i sin arbetsordning närmare ska beskriva vilka uppgifter presidiet ska ha.

Den nya punkten 11 anger att fullmäktiges arbetsordning alltid ska innehålla föreskrifter om rätten att delta på distans i fullmäktiges sammanträden. Förslaget innebär att fullmäktige i sin arbetsordning kan föreskriva att en person som har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden får delta genom att närvara på distans.

Fullmäktige ska vidare enligt den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 32 § kunna införa motsvarande föreskrifter för nämnderna.

Möjligheten att delta på distans innebär inte någon ändring av kommunallagens regler gällande votering, krav på enighet, dokumentation samt behandling av sekretessbelagda ärenden. Det är därför upp till fullmäktige att besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt. I sammanträden där votering förekommer, t.ex. fullmäktigesammanträden, krävs att det också finns en möjlighet att delta i voteringen för den som närvarar på distans. Finns inte någon sådan möjlighet, är det inte möjligt med närvaro på distans.

I paragrafen har införts ett nytt andra stycke. *Andra stycket* anger att med deltagande på distans i första stycket punkten 11 avses sådan ljud- och bildöverföring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Detta krav innebär att de som deltar på distans ska kunna delta i sammanträdet på samma villkor som de som finns fysiskt närvarande i det angivna rummet. Kravet innebär också att mötet måste avbrytas om överföringen av någon anledning avbryts.

I paragrafens *tredje stycke*, tidigare andra stycket, görs redaktionella ändringar.

6 kap.

15 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 8.11.

I *första stycket* görs ändringar som tydliggör att ordföranden och vice ordförande (n) i en nämnd tillsammans utgör nämndens presidium. I stycket görs också en redaktionell ändring.

I paragrafen har införts ett nytt *andra stycke*, som innebär att fullmäktige får välja nytt presidium om den politiska majoriteten i fullmäktige har ändrats. När fullmäktige väljer nytt presidium ska valet avse samtliga presidieposter i nämnden. Nya ordförande, som alltid måste vara ledamöter i nämnden, utses ur den befintliga gruppen nämndledamöter. Valet av nytt presidium innebär inte någon förändring av ledamotssammansättningen i nämnden. Liksom vid tillämpning av 4 kap. 10 a § kommunallagen får fullmäktige välja om presidiebytet ska avse samtliga nämnder eller enbart vissa. Bestämmelsen omfattar även styrelsen.

Enligt 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen får fullmäktige återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige. Är den politiska majoriteten i fullmäktige och nämnder densamma efter ett majoritetsskifte i fullmäktige har den nya fullmäktigemajoriteten inte rätt att byta ut nämndpresidiet. Den nya regleringen i andra stycket ger fullmäktige rätt att välja om presidiet i en sådan situation.

Både 4 kap. 10 a § första stycket 1 kommunallagen och den här föreslagna regleringen utgår från att det sker en överenskommelse om förändring av majoriteten i fullmäktige som kan iakttas på något sätt. I förarbetena till 4 kap. 10 a § första stycket 1 uttrycks att det ligger i sakens natur att rent tillfälliga opinionsyttringar inte ska leda till att fullmäktige beslutar om att förändra nämndernas politiska sammansättning. Möjligheten att återkalla förtroendeuppdragen bedöms få sin största betydelse när arbetet på ett mer påtagligt sätt och över en längre tidsperiod försvårats av ett förändrat politiskt läge. Motsvarande får anses gälla i situationer där majoritetsförändringen leder till att nämndordföranden kommer att representera minoriteten.

23 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I paragrafen har införts en ny andra mening. *Andra meningen* slår fast att närvaro kan ske på annat sätt än genom en fysisk närvaro på den plats som angivits i kallelse till mötet. Vad som avses med deltagande på distans framgår av författningskommentaren till 6 kap. 32 § kommunallagen.

32 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.9.

I *första stycket* har gjorts en redaktionell ändring.

I paragrafen har förts in ett nytt *andra stycke* som anger att fullmäktige ska besluta i vilken utsträckning ledamöter och ersättare ska ha rätt att delta i nämndens sammanträden på distans.

Förslaget innebär att fullmäktige kan föreskriva att en person som har rätt att närvara och yttra sig vid sammanträden får delta genom att närvara på distans. Sådan föreskrift ska tas in i nämndernas reglementen.

Möjligheten att delta på distans innebär inte någon ändring av kommunallagens regler gällande krav på enighet, dokumentation samt behandling av sekretessbelagda ärenden. Det är därför upp till fullmäktige att besluta i vilken typ av möten som deltagande på distans ska kunna vara möjligt.

Den förslagna ändringen i 6 kap. 23 § innebär att det kommunalrättsliga närvarobegreppet bestäms så att den som deltar med direkt överföring av ljud och bild ska anses närvara i sammanträdet i kommunallagens mening.

I paragrafen har förts in ett nytt tredje stycke. *Tredje stycket* anger att med deltagande på distans i andra stycket avses sådan ljud- och bildöverföring som sker i realtid på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor. Detta krav innebär att de som deltar på distans ska kunna delta i sammanträdet på samma villkor som de som finns fysiskt närvarande i det angivna rummet. Kravet innebär också att mötet måste avbrytas om överföringen av någon anledning avbryts.

I fjärde stycket har gjorts en redaktionell ändring.

Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 30 juni 2013.

13.2 Förslag till lag om försöksverksamhet med majoritetsstyre inom kommuner och landsting

Förslaget har behandlats i avsnitt 3.4.

1 §

I paragrafen anges att majoritetsstyre enligt lagen består i att ledamöterna i styrelsen väljs enbart ur den politiska majoriteten i fullmäktige. Sådant val möjliggörs genom föreskriften om att fullmäktigemajoriteten får utse ledamöter till styrelsen utan att tillämpa regeln om proportionella val i 5 kap. 46 § kommunallagen.

2 §

Av paragrafen framgår att beslutet om att införa ett system med majoritetsstyre ska fattas senast den 31 december året före år för ordinarie val. Ett system med majoritetsstyre ska införas om två tredjedelar av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar för det. Paragrafen anger att systemet ska införas när det nyvalda fullmäktige tillsätter styrelsen enligt 3 kap. 2 § kommunallagen.

3 §

Av paragrafen framgår hur styrelsen bildas i ett system med majoritetsstyre. Paragrafen innebär att ålderspresidenten, d.v.s. den som varit ledamot i fullmäktige längst tid och vid lika tid den som är äldst, får en uppgift i arbetet att bilda styrelse.

Paragrafen anger att ålderspresidenten, när valresultatet blivit känt, kallar partiernas gruppleddare till överläggningar om den nya styrelsens sammansättning. Därefter ger ålderspresidenten en av gruppleddarna i uppdrag att bilda en ny styrelse som enbart består av företrädare från det eller de partier som har stöd av eller i vart fall tolereras av majoriteten i det nya fullmäktige.

4 §

Av paragrafen framgår att förslag till ny styrelse ska läggas fram till det nyvalda fullmäktiges första sammanträde. Förslaget ska inte beredas i styrelsen. Fullmäktige väljer därefter ledamöter och ersättare i styrelsen enligt 6 kap. 12 § kommunallagen.

Det framgår vidare av paragrafen att förslaget om styrelsens sammansättning är förkastat om mer än hälften av de närvarande ledamöterna i fullmäktige röstar mot förslaget. I annat fall är förslaget godkänt.

5 §

Av paragrafen framgår att förfarandet att tillsätta en styrelse enbart bestående av företrädare från den politiska majoriteten ska avbrytas om fullmäktige förkastat gruppledarens förslag till ny styrelse enligt 4 §. Försöket med majoritetsstyre faller därigenom och kommunen återgår till ordinarie styrelseform och fullmäktige ska utse ny styrelse med tillämpning av 5 kap. 46 § kommunallagen.

6 §

Paragrafen reglerar styrelsens uppgifter i ett system med majoritetsstyre. Av bestämmelsen framgår att styrelsens formella uppgifter inte ändras vid införandet av majoritetsstyre. Uppgifterna framgår av 6 kap. 1–6 §§ kommunallagen.

7 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för oppositionens arbetsformer.

En av de stora effekterna vid införandet av majoritetsstyre är att oppositionen förlorar sin naturliga insyn i styrelsens arbete. Förslaget innebär att det är upp till den kommun eller det landsting som väljer att pröva majoritetsstyre att också besluta om hur oppositionen ska garanteras nödvändig kännedom om pågående ärenden, ges tillfredsställande utredningsmöjligheter och administrativt stöd, så att det bäst passar med den organisation man har i övrigt. Oavsett vilken modell som väljs är det ett nödvändigt villkor att oppositionen ges goda förutsättningar för att verka i opposition. Förutom att införa processer som garanterar oppositionens insyn krävs därför att den garanteras kansli- och utredningsresurser i sådan utsträckning som krävs för att kompensera det kunskapsövertag som majoriteten annars kan skaffa sig.

8 §

Paragrafen reglerar fullmäktiges möjligheter att rösta om misstroendeförklaring mot styrelsen. Sådan omröstning ska ske om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det.

En ny uppgift för fullmäktige i ett system med majoritetsstyre blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. Misstroende mot styrelsen kan uppstå i olika situationer, t.ex. då det sker förändringar inom majoriteten. För att möjliggöra att en fråga om misstroende ska kunna komma upp för beslut i fullmäktige, ska frågan inte omfattas av beredningstvång.

9 §

Paragrafen anger när ett förslag om misstroendeförklaring av styrelsen ska bifallas. Minst hälften av fullmäktiges närvarande ledamöter måste bifalla ett sådant förslag. Paragrafen anger vidare att fullmäktige ska återkalla styrelsens uppdrag om fullmäktige finner att styrelsen inte har förtroende från en majoritet av fullmäktige.

10 §

Av bestämmelsen framgår att fullmäktige, om styrelsens uppdrag blivit återkallat enligt 10 §, ska utse en ny styrelse. I detta fall ska dock försöket med majoritetsstyre fortsätta och styrelsen ska utses i enlighet med denna lag.

11 §

Paragrafen reglerar hur fullmäktige fattar beslut om att ett försök med majoritetsstyre ska upphävas. Bestämmelsen innebär att försöket ska upphävas om mer än hälften av ledamöterna i fullmäktige röstar för ett förslag om upphävande. En fråga om upphävande av försök med majoritetsstyre ska dock beredas i styrelsen. Upphörandet av försöket med majoritetsstyre innebär att den ordinarie styrelseformen enligt kommunallagen återinförs. Ny styrelse ska därefter utses med tillämpning av 5 kap. 46 § kommunallagen.

12 §

Paragrafen anger att kommun eller landsting som beslutar att införa majoritetsstyre ska lämna en utvärdering av försöket till regeringen i slutet av mandatperioden. Utvärderingen bör inriktas dels på hur oppositionens insyn har tillgodosetts, dels på vilka effekterna har blivit för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Utvärderingen bör även utvisa hur den politiska styrningen av förvaltningen har påverkats. Utvärderingen kan utgöra underlag för ett övervägande om försöket ska permanentas eller inte.

Ikraftträdande

Lagen träder i kraft den 30 juni 2013.

14 Konsekvenser av förslagen

I detta kapitel behandlas konsekvensbedömningar enligt kommittéförordningen (1998:1474). I 14 § kommittéförordningen anges att om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om kostnadsökningar eller intäktsminskningar blir aktuella för staten, kommuner eller landsting ska kommittén ange en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet, enligt 15 § kommittéförordningen, anges i betänkandet. Samma sak gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Av 16 § kommittéförordningen framgår att regeringen anger närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande. Kommitténs direktiv anger inte hur kommittén ska belysa konsekvenserna av eventuella författningsförslag. Kommittén har emellertid valt att i första hand belysa konsekvenserna av de olika förslagen inom respektive kapitel samt i författningskommentaren.

14.1 Konsekvenser för kostnader och intäkter

Kommittén konstaterar att inget av förslagen i betänkandet direkt påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting, företag eller andra enskilda.

14.2 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Kommuner och landsting i kris

Frågeställningar om den kommunala självstyrelsens förhållande till det statliga handlingsutrymmet aktualiseras på ett självklart sätt i den del av betänkandet som rör kommunala styrningskriser. Behandlingen av frågan om statens möjligheter att hantera kommunala kriser förutsätter i grunden att en avvägning sker mellan intresset av kommunal självstyrelse och det statliga intresset av att kunna ingripa i den kommunala sfären för att hantera en krissituation. Krisavsnittet utgörs följaktligen till stor del av diskussioner om vilket utrymme regeringsformen ger staten att hantera allvarliga kriser på den kommunala nivån. Det görs också i vissa fall bedömningar av om det med hänsyn till relationen mellan staten och den kommunala nivån är lämpligt att införa lagregler om krishantering. Kommitténs arbete har emellertid inte utmynnat i något förslag till lagstiftning utan har stannat vid ett diskussionsförslag. Med hänsyn härtill anser kommittén att det inte finns anledning att närmare beröra konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen i detta sammanhang.

Partistöd

Kommitténs förslag om förändringar i kommunallagens regler om kommunalt partistöd kan inte sägas ha några större effekter på den kommunala självstyrelsen. Förslaget innebär visserligen att kommunallagens reglering av partistödet blir något mer omfattande än vad den varit tidigare. Denna ökade regleringsgrad utgörs dock väsentligen av preciseringar av vad som redan i dag får anses gälla för partistödet. Detta gäller t.ex. den nya formuleringen av representationskravet i 2 kap. 9 § kommunallagen. Förslaget för in ett fåtal helt nya moment i partistödsregleringen. Detta gäller t.ex. reglerna om att fullmäktige ska fatta årliga beslut om utbetalning av partistöd och att mottagaren av stöd ska ge in en årlig redovisning som visar att partistödet har använts i enlighet med syftet. Reglerna kan dock inte anses begränsa handlingsutrymmet på kommunal nivå. De föreslagna partistödsreglerna är i stället till stor del utformade så att de öppnar möjligheter för kommuner och landsting.

Fullmäktiges ställning

Den föreslagna bestämmelsen om förändring av gränserna för fullmäktigeförsamlingarnas storlek innebär ökade möjligheter för de mindre kommunerna att minska fullmäktige. En förväntad fördel med förslaget är att det ska underlätta för mindre kommuner. En risk med att minska fullmäktiges storlek är att det kan leda till försämrad representativitet på grund av att antalet ledamöter minskar. Riskerna ska dock inte överdrivas. Även med den föreslagna minskningen går det tre gånger så många invånare per förtroendevald i de största kommunerna som i de små. En annan tänkbar konsekvens är att det i princip blir en persongemenskap mellan styrelse och fullmäktige om man minskar antalet ledamöter i fullmäktige alltför mycket. Ett minskat fullmäktige kan emellertid också innebära att den enskilde ledamoten blir mer känd i kommunen och att uppdraget blir tydligare för medborgarna.

En minskning av fullmäktige innebär att möjligheterna att få mandat i kommunernas fullmäktige påverkas, d.v.s. representationströskeln blir högre. Ju färre ledamöter desto högre blir tröskeln för att ett parti ska bli representerat i fullmäktige. Av de beräkningar som kommittén har redovisat framgår att fler små partier riskerar att inte bli representerade i fullmäktige. Kommittén vill dock betona att förslaget är en möjlighet för kommunerna att fatta beslut om att minska fullmäktige, inte en skyldighet.

Former för maktskifte

Kommittén har föreslagit att tidpunkten för inledandet av mandatperioden för ledamöter och ersättare i fullmäktige ska tidigare läggas. Det innebär att majoriteten i nyvalda fullmäktige kan påbörja genomförandet av eventuella politiska förändringar tidigare. Ett snabbt genomslag för valresultatet kan utgöra en signal till väljarna om att deras röster har fått ett omedelbart genomslag i den praktiska politiken, vilket får anses vara positivt för den lokala demokratin.

Beslutsfattande på distans

Kommitténs förslag om beslutsfattande på distans innebär att fullmäktige i sin arbetsordning och i reglementen ska reglera när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte. Förslaget gör det möjligt att en person som inte är fysiskt närvarande ändå ska anses som närvarande och delta i beslutsfattandet på samma villkor som de som befinner sig på platsen för mötet.

Av kommitténs utredning framgår bl.a. att det blir svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler förtroendevalda hoppar av sina uppdrag. Antalet avhopp är störst bland unga. Många gånger är det privata skäl kopplade till förhållanden i arbetslivet, familjeförhållanden och tidsbrist som ligger bakom avhoppet. Förslaget om möjlighet till beslutsfattande på distans kan förväntas underlätta för dessa grupper att kombinera förtroendeuppdraget med annan sysselsättning. Förslaget kan alltså förväntas förbättra arbetsvillkoren för de förtroendevalda och minska avhoppet.

Direkt valda geografiska nämnder

Det förekommer att kommuner inrättar geografiska nämnder där ledamöterna inte tillsätts på politiska grunder utan exempelvis genom val inom det geografiska området. Dessa val bekräftas sedan genom beslut i fullmäktige.

Enligt kommunallagen är det fullmäktigemajoriteten som bestämmer vilka nämnder som ska tillsättas. I praktiken kan dock en minoritet i fullmäktige, genom att ange att den kommer att åberopa proportionella val vid tillsättandet av nämndens ledamöter, hindra tillsättandet av en "opolitisk" nämnd. Kommittén har bedömt att det inte finns skäl att tillämpa proportionella val till nämnder vars ledamöter inte tillsätts på vanliga partipolitiska grunder. Förslaget leder till att det blir lättare att inrätta geografiska nämnder med ledamöter som indirekt väljs av invånarna i det geografiska området, vilket i sin tur får anses vara positivt för den lokala demokratin.

Återkallelse av uppdrag i styrelse och nämnder

En ny majoritet i fullmäktige som uppstått under löpande mandatperiod vill ofta tillsätta ordförandeposterna i styrelse och övriga nämnder. Enligt de regler som nu gäller är detta inte möjligt om den politiska majoriteten i fullmäktige fortsatt är densamma som i nämnden. Kommittén har föreslagit en lagändring som innebär att presidierna i styrelse och nämnder kan väljas om för att spegla fullmäktigemajoritetens politiska inriktning i en sådan situation.

I fall där ett nytt majoritetsförhållande i fullmäktige redan återspelas i nämnder och styrelse, men där den nya majoriteten inte har fått tillsätta ordförandeposterna, kan det lätt uppstå problem i den kommunala organisationen. Spänningen mellan den nya fullmäktigemajoriteten och de gamla presidierna kan leda till att möjligheterna att styra kommunen eller landstinget försämras. Möjligheten att byta ut presidiet kan därför antas få positiva konsekvenser för den kommunala demokratins funktionssätt.

Förändringen skulle dock kunna leda till en viss försvagning av nämndordförandenas ställning, eftersom det inte längre går att överblicka hur lång tid uppdraget kommer att vara. Osäkerhet om uppdragets längd kan leda till minskade möjligheter för presidiet att bedriva ett självständigt och långsiktigt arbete. Försvagningar av nämndordförandenas positioner och en ökad osäkerhet om hur länge uppdraget kommer att bestå, kan i sin tur innebära att det blir svårare att rekrytera lämpliga personer till dessa uppdrag. De nämnda riskerna för negativa konsekvenser är dock som kommittén ser det inte möjliga att undvika om man vill ha en ordning där nybildade fullmäktigemajoriteter får fullt genomslag i nämndernas sammansättning. Sammantaget anser kommittén att fördelarna med att kunna byta ut presidierna väger tyngre än de problem som då kan uppkomma.

Införande av majoritetsstyre på försök

Syftet med kommitténs förslag om majoritetsstyre är att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige, både som beslutande organ och som arena för politisk debatt. Majoritetsstyre kan synliggöra de politiska skiljelinjerna mellan majoritet och opposition, tydliggöra var det politiska ansvaret ligger och stärka den politiska styrningen av förvaltningen.

En ny uppgift för fullmäktige blir att hantera eventuella frågor om misstroende mot styrelsen. På så sätt förstärks fullmäktiges roll jämfört med idag. Förslaget innebär att fullmäktige tillsätter en styrelse med ledamöter enbart från majoriteten.

Styrelsens formella uppgifter kommer att vara oförändrade. Nämndernas sammansättning påverkas inte och de ska alltså tillsättas genom proportionella val.

Den största faktiska konsekvensen som majoritetsstyre har för den lokala demokratin är att oppositionen förlorar sin plats i styrelsen. Oppositionen förlorar därmed också sådan nödvändig kännedom om styrelsens arbete och pågående ärenden som behövs för att den ska kunna bedriva en aktiv oppositionspolitik. I förslaget betonas därför kommittén vikten av att det skapas förutsättningar för att oppositionen ska kunna ha insyn i vilka ärenden som är på gång i beslutsprocessen inom styrelsen. En annan viktig aspekt är att oppositionen ges goda förutsättningar för sitt arbete. Det krävs därför att oppositionen garanteras kansli- och utredningsresurser. Om inte oppositionens arbetsformer hanteras på ett tillfredställande sätt försämrars inte bara förutsättningarna för oppositionen att driva sin politik. Det innebär även att syftet med att införa majoritetsstyre, d.v.s. att skapa en mer aktiv roll för fullmäktige och att synliggöra de politiska skiljelinjerna, inte kommer att uppnås. Om en kommun inför majoritetsstyre utan att se till att oppositionen har goda förutsättningar för sitt arbete, kan det således få direkt negativa konsekvenser för den lokala demokratin.

Förslaget kan förväntas ha en positiv effekt på medborgarnas möjlighet att få kunskap om och förståelse för de politiska skiljelinjerna. På så sätt får medborgarna det lättare att utkräva ansvar.

Sammantaget anser kommittén att möjligheten att på försök införa majoritetsstyre kan stärka den lokala demokratin förutsatt att oppositionen ges goda möjligheter att utföra sitt arbete.

Förslaget har inte någon påverkan på uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunen. Däremot bör en statlig utvärdering av försöket med majoritetsstyre ske. Utvärderingen kan läggas till grund för en bedömning av om möjligheten till majoritetsstyre bör införas permanent.

14.3 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Kommitténs ovan behandlade förslag om beslutsfattande på distans innebär att fullmäktige i sin arbetsordning och i reglementen ska reglera när och på vilka villkor ledamöter och ersättare får delta på distans i fullmäktiges respektive nämnds möte.

Av kommitténs utredning framgår bl.a. att det blir svårare att rekrytera till kommunala förtroendeuppdrag samtidigt som allt fler hoppar av sina uppdrag. Det framgår också att kvinnor hoppar av sina förtroendeuppdrag i större utsträckning än män. Avhopp är också något vanligare bland småbarnsföräldrar än bland övriga och benägenheten att hoppa av ökar bland de som får barn under mandatperioden. Detta gäller i synnerhet bland kvinnor.

Förslaget om beslutsfattande på distans kan enligt kommitténs uppfattning leda till att det blir lättare att kombinera förtroendeuppdraget med föräldraskap och privatliv i övrigt. Mot bakgrund av hur statistiken över avhoppet ser ut är det troligt att en sådan förändring skulle kunna leda till att kvinnor som tidigare hoppade av sina förtroendeuppdrag exempelvis på grund av att de fått barn, kan få det lättare att fullfölja sitt uppdrag. Förändringen kan därför minska den kvinnliga överrepresentationen i avhopsstatistiken.