

Kommentar till Henrik Wenander: ”Underordning och självstyrelse. De svenska kommunernas kon- stitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet”

Johan Höök,
Extern adjungerad ledamot i
Förvaltningsrätten i Uppsala

Henrik Wenander belyser i sin uppsats flera viktiga och intressanta frågor kring kommunernas roll i förhållande till EU. Kommunernas roll i det svenska systemet är speciell i så måtto att Sverige är en enhetsstat samtidigt som det finns ett grundlagsfäst kommunalt självstyre. Det grundlagsfästa självstyret är samtidigt inte närmare definierat i regeringsformen. Lagrådet konstaterade i ett yttrande, förvisso före senaste grundlagsreformen, att det ytterst är riksdagen som sätter gränser för det kommunala självbestämmandet. ”Samtidigt är föreställningen om kommunal självstyrelse en levande realitet i svensk samhällsliv. Någon innebörd måste den kommunala självstyrelsen ha, låt vara att det är ovisst hur långt den sträcker sig.” Även om de juridiska gränserna är diffusa är dock de svenska kommunernas självstyre i ett europeiskt perspektiv mycket stort. Där andra länders kommuner har begränsade uppgifter har de svenska kommunerna hand om stora delar av välfärdsstaten. Den kommunala beskattningsrätten ger kommunerna en relativt stor frihet att styra över sin finansiering. Kommunallagen ger vidare kommunerna stor frihet att välja hur man ska organisera sig. Eftersom kommunerna ansvarar för så många uppgifter blir också påverkan från EU så mycket större. Uppgifter som i andra länder skulle hantteras av statliga myndigheter sköts i Sverige av kommunerna.

Nyberg anger i sin rapport, *EU i lokalpolitiken* – en undersökning av dagordningar från kommuner, landsting och regioner, att cirka 60 procent av ärendena på ett fullmäktigesammanträde påverkas direkt eller indirekt

av EU. I vad mån siffran är korrekt kan diskuteras. EU har stor betydelse för exempelvis miljö- och hälsoskyddsnämndernas verksamhet, medan inverkan är avsevärt mycket mindre vad gäller exempelvis skolan, där EU:s kompetens är mycket begränsad. Mycket ur ekonomisk synvinkel central verksamhet bedrivs alltså utan att påverkas av EU. Samtidigt är tendensen tydlig. Allt mer verksamhet påverkas av EU-medlemskapet. Kommuner och landstings behov av att påverka – och förhålla sig till – EU-regleringar växer.

Precis som Wenander beskriver är utgångspunkten i EU att detta är ett samarbete mellan stater. Kommuner och regioner har inte någon självständig roll i ministerrådet eller andra organ. Som Wenander också pekar på är detta en bild som behöver nyanseras. Genom regionkommittén har lokala företrädare en möjlighet att påverka lagstiftningsprocessen. EU ska också respektera bl.a. den kommunala självstyrelsen enligt art 4.2 FEU.

Ett område där man kan se denna dubbelhet från EU:s sida är den offentliga upphandlingen. Upphandlingsdirektivet innebär att kommuner ska annonsera ut sina upphandlingar så att det är möjligt även för utländska företag att lämna anbud. EU-domstolen slår ned hårt på alla försök att undvika konkurrensutsättning genom att tilldela kontrakt till företag utan upphandling. Samtidigt ska EU inte lägga sig i hur de enskilda medlemsstaterna organiserar sin egen förvaltning. Ett område där det blir krock mellan dessa två synsätt är när kommuner vill köpa varor och tjänster från sina egna företag. Är man då skyldig att låta externa parter lämna anbud? Kommunerna äger många företag och ser detta bara som ett alternativt sätt att organisera sig och anser inte att man är skyldig att bjuda in externa anbudsgivare. Krav på att man ska vara skyldig att upphandla från företag man själv äger innebär med detta synsätt ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Samma problematik uppkommer när kommuner sluter ekonomiska samarbetsavtal med andra kommuner. Är detta bara en form

av intern samverkan inom det offentliga eller tvärtom en verksamhet som ska upphandlas? EU-domstolen har i den s.k. Teckal-praxisen försökt att balansera mellan dessa motstridiga synsätt och utvecklat principer för när kommunal samverkan kan ske utan att upphandlingsreglerna ska tillämpas. I förhandlingarna om nya upphandlingsdirektiv har regleringen av kommunal samverkan varit en högprioriterad fråga från kommunala företrädares sida. I de senaste direktiven har också Teckal-praxisen kodifierats.

Diskussionen om upphandlingsreglernas reglering av kommunal samverkan illustrerar svårigheten att statsvetenskapligt mäta kommunsektorns genomslag i EU:s lagstiftningsprocess. Klart är att företrädare för sektorn försökte påverka både medlemsstater och kommissionen i frågan. Hur viktig denna påverkan var för det slutliga utfallet är svårt att veta och går knappast att utvärdera enbart utifrån vilka formella påverkansmöjligheter som finns. När Wenander säger att kommissionens rättsakter inte så ofta går på remiss till kommunsektorn ska man alltså inte underskatta den informella dialog som många gånger sker vid sidan av den formella processen. Här bör man betänka att svenska riksdagsledamöter ofta har en bakgrund som kommunalt förtroendevalda. Synpunkter från det egna partiets kommunalråd kommer alltid att väga tungt för alla partier, oavsett partifärg.

Wenander lyfter också fram den polycentri som nu finns vad gäller rättsliga regelverk. Detta är en träffande iakttagelse. Kommuner måste i dag hantera både svenska och EU-rättsliga regelverk. Detta är regler som inte är utformade utifrån samma syfte och behov och därför inte självklart kompatibla. I mitt uppdrag som utredare av den nya kommunallagen ingick att analysera behovet av att knyta samman den EU-rättsliga regleringen och den svenska kommunalrätten. Ett tydligt exempel är statsstödsområdet. Kommuner får inte lämna stöd till enskilda företag om det inte finns ”synnerliga skäl”. Detta innebär

juridiskt att stöd bara får lämnas i undantagssituationer, men det finns ingen begränsning till specifika områden. EU-rätten bygger å andra sidan på att stöd principiellt är förbjudet att lämna men det finns stora undantag för specifika områden, som kultur, lokal utveckling etc. Att skapa en reglering som var enhetlig visade sig dock inte vara möjligt i kommunallagsutredningen. Att tillåta kommuner göra sådant som EU-rätten inte tillåter är inte rättsligt möjligt. Då bryter Sverige mot EU-rätten. Alternativet var då att tillåta kommunerna göra allt som EU-rätten tillåter. Detta hade dock andra problem. Skulle kommunerna få lämna stöd i samma omfattning som EU tillåter skulle det medföra att de kunde bli aktiva i sådan arbetsmarknadspolitik som är ett statligt ansvar. Konsekvensen blev att utredningen avstod från att föreslå en harmonisering. Även framgent måste kommuner hantera det faktum, att något är tillåtet enligt det svenska regelverket, inte innebär att det är det enligt EU-rätten och vice-versa. Naturligtvis kan man förstå att denna konsekvens kan skapa vissa frustrationer hos kommunala företrädare, men det är verklighet som kommuner kommer vara tvungna att leva i.

När kommunen överträder statsstödsreglerna innebär det att den nationella nivån kan tvingas svara inför EU-domstolen. Om nationen Sverige då fälls kan det bli aktuellt med stora böter. Någon uttrycklig lagreglering som möjliggör för staten att övervältra kostnaderna på den felande kommunen finns inte. Wenander pekar på att staten då skulle kunna använda civilrättsliga regler, dvs. stämna kommunen i allmän domstol. Detta har ännu aldrig hänt. Traditionellt i Sverige har den nationella nivån försökt hantera problem med den lokala nivån genom dialog snarare än med sanktioner. Detta är en tveklöst en god princip. Ur skattebetalarnas perspektiv framstår det knappast som en god idé att en del av det offentliga bötfäller en annan del av det offentliga. I vad mån det även framöver kommer förbli så återstår att se. Det är

möjligt att vi även här kommer få se en tilltagande juridifiering. Om problemen består i uttrycklig obstruktion kanske detta kan vara nödvändigt. Om problemen snarare beror

på bristande resurser och kompetens på den lokala nivån är det kanske svårare att se att juridiken är ett lämpligt redskap att lösa vad som i grunden är ett politiskt problem.