

Ange signatur

Vissa juridiska frågor som väckts av Region Gotland

Förvaltningsledningen på Region Gotland har vänt sig till juridiska avdelningen vid Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, för att få stöd inför en ev. hemställan till regeringen.

Bakgrund och frågeställning

Vid kommunreformen 1971 lades Gotlands samtliga kommuner och även dåvarande landstinget samman till en enda enhetskommun, Gotlands kommun. Gentemot sina 61 000 invånare ansvarar Region Gotland för såväl primärkommunala uppgifter, kollektivtrafik och åligganden som i andra län är ett exklusivt ansvar för regioner.

Region Gotland har hos SKR Juridik önskat stöd inför en ev. hemställan om översyn av relevant lagstiftning, med premissen att skattemedel inte får tas ur ”kommunkassan” för att täcka förluster i ”regionkassan” (läs hälso- och sjukvården). I första hand utan ändringar av nuvarande huvudmannaskap. I andra hand genom att sådana uppgifter som i andra län åvilar regioner lyfts bort till en nybildad region, men där personunion om möjligt råder på förvaltningsnivå.

Rättslig reglering mm

Gotlands särställning

Gotland är sedan 1971 en landstingsfri kommun. Vid kommunreformen 1971 utfärdades lagen (1969:780) med anledning av införande av enhetlig kommunbeteckning m.m., samt lag (1970:31) om upplösning av Gotlands läns landstingskommun.¹ Sedan dess beslutar Gotlands fullmäktige även i frågor som i andra län sorterar under självständiga regioner (tidigare landsting).

Region Gotland, officiellt Gotlands kommun, har också det regionala utvecklingsansvaret enligt lagen (2010:630) om regionalt

¹ Se även prop. 1970:14 och prop. 1970:107.

utvecklingsansvar. Av dess 4 § framgår bl.a. att Gotlands kommun får beteckna fullmäktige och styrelsen som regionfullmäktige och regionstyrelsen.² Vidare att det som sägs i andra författningar om kommunfullmäktige och kommunstyrelsen i sådant fall gäller regionfullmäktige och regionstyrelsen. Beteckningen kommunfullmäktige ska dock användas vid genomförande av val enligt vallagen (2005:837) i Gotlands kommun (4 § sista stycket).

I 1 kap. 2 § hälso- och sjukvårdslagen (HSL) framgår att det som sägs i HSL om regioner också gäller kommuner som inte ingår i en region, med vissa undantag som framgår av paragrafens andra stycke.³ Liknande regler om att det som sägs om regioner också gäller kommuner som inte ingår i någon region finns också i 1 kap. 2 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, "LEH".

Det finns en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län. I Gotlands län är kommunen regional kollektivtrafikmyndighet enligt 2 kap. 1 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik.

Även på annat håll i lagstiftningen finns speciella regler för Gotlands kommun.

Kommuner på regional och lokal nivå

Att det finns kommuner på regional och lokal nivå framgår av 1 kap. 7 § regeringsformen (1974:152, RF). I dess 14 kap. finns ett antal viktiga principer fastlagda – bl.a. den kommunala självstyrelsen, den kommunala beskattningsrätten och skatteutjämning.

I kommunallagen 1 kap. 1 § står att Sverige är indelat i kommuner och regioner samt att varje region omfattar ett län, om inte något annat är särskilt beslutat. I samma kapitel finns också en upplysningsbestämmelse om den grundlagsfästa beskattningsrätten (1 kap. 3 §). I kommunallagens elfte kapitel finns vidare bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen och budgeten.

Förutom i grundlagen finns närmare reglering av hur kommuner och regioner styrs och organiseras i kommunallagen (2017:725). Därtill finns andra lagar och författningar som i olika avseenden påverkar organisationen, såsom socialtjänstlagen (2001:453), hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) och lagen (2006:544) om kommuners och

² I 3 kap. 14 § kommunallagen finns en upplysningsbestämmelse om detta.

³ Där framgår att lagens avdelning IV - kommunens ansvar som huvudman - enbart i de fall det är särskilt föreskrivet gäller de kommuner som inte ingår i en region.

regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Kommunal skatt och budget

Bestämmelser om kommunal ekonomi finns i 11 kap kommunallagen, vars 6 § bl.a. klargör att budgeten ska innehålla skattesatsen och anslagen samt hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges.

Det finns inga särregler beträffande Gotland i kommunallagen beträffande budget, kommunal skatt mm. Gotland behandlas i dessa avseenden som andra kommuner. Inte heller lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning har några speciella regler för Gotland.

Gotland har en kommunalskatt, som innefattar såväl kommunal skattesats och skattesats till regioner. I 2024 års budget kvarstår den kommunala skattesatsen med 33:60 kronor per 100 skattekrönor.⁴

Indelningsändringar

Förändringar av indelningen i kommuner och regioner sker genom särskilda beslut av regering och riksdag. Enligt 14 kap. 6 § regeringsformen gäller att föreskrifter om grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner meddelas i lag. Det är indelningslagen -- lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner -- som reglerar dessa frågor. En upplysningsbestämmelse har tagits in om det i 1 kap. 10 § kommunallagen. Det finns dock inga regler i indelningslagen om kommuner som inte ingår i någon region.

Offentlighet och sekretess, arkivfrågor mm

De kommunala nämnderna med dess förvaltningar är självständiga i förhållande till varandra vid tillämpning av bestämmelserna om offentlighet och sekretess. Handlingar som skickas mellan dessa olika organ inom en kommun eller en region blir normalt sett också allmänna handlingar, på samma sätt som handlingar som skickas från en kommun till en annan.

⁴ I Region Gotlands budget för 2024 framgår bl.a. att ”Den totala kommunala skattesatsen består av två delar, kommunal skattesats och skattesats till regioner. Den totala skattesatsen för Region Gotland uppgår för år 2024 till 33,60 procent (=procent av skatteunderlaget). Skattesatsen har legat på samma nivå sedan 2015.” Regionfullmäktiges beslut avseende budget 2024 blev ”Den kommunala skattesatsen kvarstår med 33:60 kronor per 100 skattekrönor.” [Mål och budget 2024-2026 \(gotland.se\)](https://www.gotland.se/regionfullmakt/budget-2024-2026)

För att allmänhetens insynsrätt ska bli en realitet krävs att myndigheterna (dvs. nämnderna med dess förvaltningar) utan dröjsmål registrerar sina allmänna handlingar. Bestämmelser om detta finns i 4 och 5 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). I arkivlagen (1990:782) finns bestämmelser om vad som ingår i en myndighets arkiv samt om vård och gallring av arkiv. I kommuner och regioner har varje nämnd och styrelse ansvar för sina arkiv.

Säkerhetsskyddslagstiftningen

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) är basen för regleringen av säkerhetsskyddet. Lagstiftningen, som är tillämplig även för kommuner och regioner och dess företag, innebär en rad åligganden. T ex ska det normalt finnas en säkerhetsskyddschef som är direkt underställd chefen för verksamhetsutövarens verksamhet (2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen).

Frågor vi identifierat inför en ev. framställan till regeringen

a) Ingen huvudmannaskapsförändring

Kommunallagen gör det inte möjligt för en och samma kommun att ha två separata skatter (11 kap. 6 § kommunallagen). Den problematik som beskrivits där medel tas från "kommunkassan" för att täcka förluster i "regionkassan" skulle dock ev. kunna åtgärdas genom att skapa särregler för budgetprocessen specifikt på Gotland. Exempelvis genom införande av författningskrav på fullmäktige att anta separata budgetar för de primärkommunala och regionala delarna av dagens huvudmannaskap. Möjligen i förening med särskilda regler om bokföring och redovisning, förstärkt krav på uppsikt, revision eller andra liknande kontrollmekanismer.

b) Huvudmannaskapsförändring

I det här scenariot är premissen att särlösningen för Gotland överges. Dvs. att för regioner enligt lag obligatoriska uppgifter bryts ut och övertas av en region (en ny juridisk person). Eftersom det finns rättsliga hinder (bl.a. bristande kommunal kompetens) att överföra medel från kommunen för att täcka förluster i regionen, uppstår inte den beskrivna problematiken. Att den kommunala beskattningsrätten är till för skötseln av den beskattande kommunens/regionens egna men inte andras uppgifter framgår i 14 kap. 4 § regeringsformen.

En sådan process rymmer likväl ett flertal juridiska frågor. Utan rangordning kan nämnas följande

- skapandet av ytterligare en juridisk person/politisk organisation till vilken det ska hållas allmänna val och som ska tillsätta tillhörande nämnder och styrelser,
- hantering av allmänna handlingar, sekretess, arkivering mm,
- dataskydd/GDPR och annan registerlagstiftning mm,
- hantering av arbetsrättsliga-, pensions- och civilrättsliga frågor,
- avtalsrättsliga frågor,
- översyn av de förpliktelser enhetskommunen iklädde sig i samband med kommunsammanslagningen och avskaffandet av landstinget 1971,
- påverkan på skatteutjämningsystemet,
- kollektivtrafikhuvudmannaskapet,
- hantering av donationer och stiftelser,
- fastighetsrättsliga frågor,
- säkerhetsskydd.

En premiss som nämnts från förvaltningsledningens sida har varit att personunion skulle råda för den centrala administrationen på Gotland även vid en huvudmannaskapsförändring. Med andra ord att t.ex. kommun- och regionstyrelsens förvaltningar vid ett förändrat huvudmannaskap skulle ha samma personal, stödsystem etc.

Det finns dock latent juridiska svårigheter med en sådan lösning och en betydande risk för ökad administration. I korthet kan sägas att det i och med uppdelningen av huvudmannaskapet på olika juridiska personer uppstår två myndigheter med nya ”yttre” och ”inre” myndighetsgränser. En förändrad organisation påverkar också bl.a. personuppgiftsansvaret och åligganden kring säkerhetsskydd.

Som nämnts är lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner inte anpassad till sådana förändringar som det skulle bli fråga om ifall Gotland skulle återgå till att bli en primärkommun. En sådan situation skulle därför nödvändiggöra anpassningar i denna lag eller en särskild författning specifikt för Gotlands del.