

Den bekväma självstyrelsen

En fallstudie av beslutet att stänga gymnasieskolor under covid-19-pandemin

av Ingebrikt Sjövik och Henrik Tham

Résumé

The purpose of this work has been to research how infringements of the municipal self-governance are justified during times of crises, with a focus on the covid-19 crisis of 2020. A qualitative case study of the Swedish government's recommendation to close down high schools. Gathered empirical data has been analysed with the WPR method and then conclusions drawn based on the theories of crisis management developed by Boin et al. The Swedish government has not de facto infringed on the municipal self-governance with any executive decisions or regulations. However, by passing the law 2020:148, the government did create an underlying tone of infringement, should any municipals choose not to adhere to aforementioned recommendation. The municipal self-governance in Sweden is not as strong during crisis or major events as it might seem. This is in part connected to Sweden being a unified state that may or may not chose to assume more or less of the municipal responsibilities. The delicateness of the situation and the governments will to show decisiveness are among the factors at work.

I SAMBAND MED att viruset som orsakade pandemin covid-19 och dess spridande i Sverige under mars 2020, framkom det gradvis att Sverige stod inför en nationell kris med en okontrollerad smittspridning i samhället. Härvid har regeringen, med stöd av framförallt Folkhälsomyndigheten, agerat för att stävja smittans spridning. Den 17 mars rekommenderade statsminister Stefan Löfvéns regering att samtliga universitet och gymnasieskolor skulle övergå till distansundervisning. Rekommendationen att stänga gymnasieskolor och universitet riktades till skolornas huvudmän (i praktiken kommuner). Den 21 mars 2020 trädde således en ny lag i kraft som medger regeringen möjlighet att stänga skolor och förskolor vid extraordinära händelser i fredstid¹ samt² som en del i krishanteringen av covid-19.

En rekommendation från regeringen är inte att jämställa med ett formellt regeringsbeslut, men då statsminister Stefan Löfvén på pressträffen den 17 mars 2020 med emfas förväntade sig att samtliga huvudmän skulle lyda rekommendationen, kan det argumenteras för att det var ett de facto beslut från regeringens sida att stänga landets gymnasieskolor och universitet.

Ingripande mot kommuner från regeringsnivån avhänger helt händelse, tid och rum. Det finns exempel där regeringen valt att inte göra några ingripanden och det finns andra händelser där den gjort det.

Inledning

I Sverige åtnjuter kommuner självstyre vilket gör att kommunerna själva ska ta hand om

sådana angelägenheter som har anknytning till kommunen eller dess invånare. I händelse av kris blir ansvaret än större. Självstyrelsen tillför så pass mycket vikt att den är angiven som en konstitutionell grundsten i Regeringsformen. Trots detta har sittande regering agerat fullständigt olika under tre kriser (flyktingkrisen 2015, Nord stream 2 samt covid-19).

I och med svensk krishanterings grundprinciper (ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen) har Sveriges kommuner ett stort ansvar i händelse av kris då många samhällsviktiga funktioner finns just i kommunen. Likaså är kommunerna den lägsta beslutsfattande nivån, dessutom med det geografiska områdesansvaret.

Syftet med denna artikel är att undersöka hur inskränkningar i den kommunala självstyrelsen rättfärdigas vid kriser. Artikeln avgränsas huvudsakligen i tid och rum till Sverige och tidsperioden 2020-03-01 till och med 2020-03-21, när Lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid³ trädde i kraft i och med covid-19-pandemin.

Frågeställningarna är:

- Med vilka argument lagstiftades begränsningar i den kommunala självstyrelsen vid covid19-krisen?
- Hur förhåller sig regeringens handlande i samband med covid-19-krisen till den svenska krishanterings grundprinciper?

Covid-19 kan inbegripa många områden inom svensk politik, inte minst säkerhetspolitik och ekonomisk politik. Fokus kommer dock att ligga på själva lagstiftningen och det förhållande som uppstått mellan statlig och kommunal nivå.

Bakgrund

Krisberedskap

Krisberedskap enligt den svenska modellen bygger på att den normala verksamheten i samhället förebygger olyckor och mindre störningar. Vardagliga resurser kan i händelse av kris förstärkas. Detta innebär att krisberedskapen är en integrerad del av den ordinarie verksamheten och är således en förmåga som skapas i myndigheters dagliga verksamhet. Detta görs i och med ansvars-, närhets- och likhetsprinciperna. Samhällets krisberedskap syftar till att värna samhällets grundläggande värden och funktionalitet, samt befolkningens liv och hälsa.⁴

Sverige är indelat i tre administrativa nivåer: nationell/central, regional och lokal. Till detta finns det även två beslutsfattande nivåer; lokal och nationell. Detta är en geografisk indelning som gäller över tid och inte endast vid händelse av kris. Utöver dessa tre nivåer finns även den europeiska nivån, EU.

Kommunerna är i mångt och mycket ansvariga för den verksamhet som finns i vår direkta närhet så som förskola, skola, äldreomsorg m m. Kommunerna leds av folkvalda politiker.

Länsstyrelsen är den statliga regionala myndighet som finns i samtliga län. Utöver detta finns även regioner som leds av folkvalda politiker. Län och regioner benämns som den regionala nivån eftersom de omfattar samma geografiska områden.

Regeringen är den nationella aktören som styr Sverige genom att man förverkligar riksdagens beslut. För att utföra detta arbete har regeringen regeringskansliet till sin hjälp samt de statliga myndigheterna. Regeringen styr kommuner med lagar, förordningar och ekonomiska styrningar.⁵

Krishanteringens grundprinciper

Ansvarsprincipen

Den som är ansvarig för en verksamhet i normala fall har också ett likvärdigt ansvar i händelse av kris eller annan samhällsstörning. Principen gäller även för aktörer som påverkas av en samhällsstörning och har möjlighet att hantera de konsekvenser som uppstår. Dessa aktörer har ett ansvar att verka i händelse av ett osäkert läge. Ansvarsprincipen utökas även till att samtliga aktörer ska samverka och stödja varandra.⁶

Likhetsprincipen

Myndigheternas arbete bör fungera lika såväl i normala fall som vid en samhällsstörning, och därför ska en aktör inte genomföra större förändringar i verksamheten/organisationen än vad som är nödvändigt med tanke på rådande situation. Därför måste myndigheterna ha en inneboende robusthet så att dess kärnverksamhet fungerar som vanligt och så friktionsfritt som möjligt, även vid större påfrestningar, så långt detta är möjligt.⁷

Närhetsprincipen

Kriser borde ledas från lägsta möjliga nivå av dem som berörs och/eller där de uppstår. Principen innebär ett så kallat bottom-upperspektiv där först på plats hanterar händelsen, vilket i de flesta fallen innebär att kommunerna ansvarar.⁸

Geografiskt områdesansvar

Enligt 2 kap. 7§ i Lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) har kommuner så kallat geografiskt områdesansvar i kommunen. Kommunen ska därför verka för att samordna samtliga åtgärder som genomförs av olika aktörer vid en extraordinär händelse.

Likaså har länsstyrelserna det geografiska områdesansvaret i länet.⁹ Länsstyrelsen ska dessutom vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån vid krissituationer.¹⁰

Eftersom regeringen ska styra landet har den också det geografiska områdesansvaret. Regeringen ansvarar därför för den övergripande samordningen, inriktningen och prioriteringen av samhällets krisberedskap.¹¹

Sektoransvar

Oavsett en frågas geografiska anknytning har statliga myndigheter sektoransvar för sina respektive sakfrågor. Detta innebär att myndigheten ska lämna expertstöd och resurstöd till regionala och lokala aktörer. Stödet ska samordnas och ske i samverkan med en gemensam inriktning med berörda aktörer och ha tydliga prioriteringar.¹²

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen beskrivs i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och innebär att om en åtgärd kan utgöra en fara för allmänheten eller för miljön så bör åtgärden inte genomföras. Försiktighetsåtgärder bör endast nyttjas då det föreligger en möjlig risk och kan därför aldrig motivera ett godtyckligt beslut.¹³

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen har rötter långt tillbaka i Sveriges historia. De tidigaste rönerna går tillbaka till landskapslagarna som stipulerade byars verksamheter och lagar som rörde städer.¹⁴ Självstyrelsen tillförs så pass mycket vikt att den är angiven som en konstitutionell grundsten i Regeringsformen som säger att den svenska folkstyrelsen förverkligas ”genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse”.¹⁵

Kommunal självstyrelse skiljer sig åt mellan länder, framförallt mellan förbundsstater (federala stater) och enhetsstater. I förbundsstaten (till exempel Tyskland) utgår centralstatens suveränitet nerifrån och upp; det vill säga att den federala statens beslutanderätt har sitt ursprung i att delstaterna frivilligt överlåter delar av sin suveränitet. I enhetsstaten (såsom Sverige) är förhållandet det omvända, där erhåller lokala enheter sin självstyrelse genom att staten delegerar del av sin suveräna makt till dem.¹⁶

Den kommunala självstyrelsen kan ses såväl rättsvetenskaplig som statsvetenskaplig. Ofta har dessa olika forskningsintressen samt utgångspunkter. Dock är oftast forskningsobjekten desamma, alltså processer för offentlig maktutövning och offentliga institutioner.¹⁷ Dessa processer i den svenska kontexten är kopplade till otydligheten i självstyrelsens definition, som i praktiken fastställer riksdagen som en arena för ”en kontinuerlig politisering av självstyrelsefrågan”.¹⁸

Synen på kommunernas funktion i den statliga förvaltningen har förändrats under åren. Från och med 1974 sågs kommunernas uppgift vara att bidra till samhällets utveckling. Detta föranledde en minskning av antalet kommuner från 1037 till 289, i och med den så kallade kommunalblocksreformen.¹⁹ I och med denna reform blev kommunerna större och således ekonomiskt starka nog att bygga ut den svenska välfärden.

Den kommunala självstyrelsens art har utvecklats både principiellt och praktiskt under senare delen av 1900-talet och tidiga 2000-talet. Från och med det tidiga 1970-talet valde riksdagen att definiera kommuner som statliga institutioner med förvaltningsmakt. Detta skedde under den långa regeringstiden ledd av socialdemokrater (1936–1976), och karaktäriserades av detaljstyrd sakpolitik tillsammans med kommunblocksreformen. Efter det att den borgerliga regeringen

tillträdde 1976 påbörjades en politik som syftade till att avreglera och decentralisera, vilket ledde till fler befogenheter och ökad politisk makt för kommunerna. Detta arbete fortsattes av socialdemokraterna sedan de återfått regeringsmakten 1982. Under det tidiga 1990-talet hade omdaningen av den kommunala självstyrelsen lett till ett skifte från en förvaltningssyn till en ökad självständighet för kommunerna som för dem innebar att vara den demokratiska politikens första led.²⁰

Trots att det finns lagstiftning som ger den kommunala självstyrelsen en given ram så är det svårt att definiera exakt vad som inbegrips av den kommunala självstyrelsen.²¹ Kommunallagen ger utrymme för tolkning:

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.²²

Det anses här föreligga ett förbud för kommuner att bedriva utrikespolitik. Tidigare har exempelvis Högsta förvaltningsdomstolen ansett att Helsingborgs kommun gått utanför det kommunala kompetensområdet då man i kommunfullmäktige bestämde att uttala sig för att kommunen skulle förklaras som en kärnvapenfri zon och därigenom kräva att örlogsfartyg som besökte kommunen inte fick medföra kärnvapen. Eftersom opinionsyttringar om rikets förhållande till andra länder inte ligger på kommuner utan på regering och riksdag så upphävdes beslutet.²³

Begreppet kommunal självstyrelse är behäftat med problematiken att ordet ”självstyrelse” inte definieras. Allt sedan det först infördes i Regeringsformen 1862 har begreppet och kommunernas status utvecklats och omdanats. Det som präglar – och som san-

nolikt kommer att fortsätta prägla – politiseringen av den kommunala självstyrelsen är hur regeringen förhåller sig till proportionalitetsprincipen och hur praxis kring denna utvecklas.²⁴

Covid-19 och åtgärder i Sverige

Med anledning av covid-19 har ett flertal europeiska länder vidtagit åtgärder i större utsträckning än Sverige och agerat i enlighet med försiktighetsprincipen som beskrivs i artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Exempelvis har ett flertal länder, däribland Storbritannien, pekats ut som en möjlig riskgrupp. Folkhälsomyndigheten har inte gjort detta i och med att det inte fanns tillräckligt med evidens för att gravida skulle vara särskilt utsatta. Bristen på evidens för en ny sjukdom så som covid-19 är dock påtaglig och därför en av anledningarna till att försiktighetsprincipen finns.²⁵

Ett beslut som kan härledas till försiktighetsprincipen är det om att stänga gymnasieskolor. Detta är förvisso ett kommunalt beslut men då regeringen stiftat Lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid²⁶ har man numera möjlighet att stänga skolor även från nationell nivå.²⁷

Exempel på nutida konflikter mellan stat och kommun

Nord Stream 2

Då energiföretaget Gazprom, som delvis styrs och ägs av den ryska staten, ville anlägga gasledningen Nord Stream 2 i Östersjön uppstod en liknande problematik mellan

nationell och lokal nivå. Projektet i sig var i allra högsta grad kontroversiellt, och kritiska röster höjdes med hänvisning till att det handlade om en säkerhetsrisk.²⁸ Eftersom företaget behövde nyttja svenska hamnar som uppsamlingsplats för utrustning och materiel som skulle användas vid bygget, ställde företaget frågan till två svenska kommuner om att få nyttja deras infrastruktur.

Efter att överbefälhavaren (ÖB), som representant för den statliga myndigheten Försvarsmakten, anmärkte på projektet stod det klart att det enorma projektet med ett värde på 76 miljarder kronor bedömdes utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.²⁹ Detta gjorde att utrikesministern samt försvarsministern kallade in kommunalråden från berörda kommuner till Stockholm för att påverka dessa till att avstå uthyrningen av sina hamnar. Samtidigt valde man att genomföra en presskonferens där följande sades:

”Regeringen kan inte styra beslut som faller inom det kommunala självstyret. Det är kommunen som fattar beslut om uthyrning av hamnar till exempel.”³⁰ ”Användning av berörda hamnar påverkar svenska försvarsintressen på ett negativt sätt och det har vi informerat kommunerna om.”³¹

Trots att händelsen inte nödvändigtvis kan kallas för en kris så har den ändå en presumtivt stor negativ påverkan på svenskt totalförsvar, nationell säkerhet och därigenom svensk säkerhetspolitik. Såväl statsråd som högste representant för en expertmyndighet uttalade sig om detta. Trots det görs inga ändringar för att inskränka den kommunala självstyrelsen. Däremot beslutade regeringen att vidta åtgärder för att i framtiden kunna förebygga liknande händelser.³²

Regeringen har meddelat att vi kommer genomföra en översyn om vilka författningsändringar som kan vara påkallade för att vi i framtiden också kan tillgodose

statsmaktens behov av att effektivt kunna värna totalförsvaret eller andra nationella intressen i förhållande till kommunal nivå inom den privata sektorn.³³

Flyktingkrisen 2015

Sedan 2011 har antalet flyktingar till EU ökat stadigt. Under 2015 tilltog flyktingströmmen kraftigt till Europa och nådde sin högsta nivå sedan andra världskriget. Enbart till Sverige sökte totalt 162 877 personer om asyl. Händelsen kom att kallas flyktingkrisen.³⁴

Då Sverige tog emot fler flyktingar än vad kommunerna ansåg sig kunna ta hand om valde regeringen att stifta en ny lag i syfte att tvinga dem att ta emot flyktingar, lag 2016:38 om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.³⁵ Riksdagen fattade beslut om den nya lagen på rekordtid.³⁶

Lagen kritiserades för att strida mot den kommunala självstyrelsen, eftersom frågan om hur bostadsförsörjningen ska se ut i en kommun också ska beslutas lokalt. Vidare finns det i regeringsformen undantag från den kommunala självstyrelsen, exempelvis vad gäller kommunernas ansvar att bidra till kostnader för andra kommuners angelägenheter. Dock finns inget undantag för just en statlig fördelning av individer ut till kommuner. Slutligen är en förutsättning för att inskränka den kommunala självstyrelsen att inskränkningen inte går utöver det som är nödvändigt. Detta med hänsyn taget till de ändamål som föranlett själva inskränkningen.

I och med att tvång är ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen så ska statsmakterna vara mycket försiktig med detta. När fel begås eller då vilja inte finns, kan tvång nyttjas. Detta har dock inte varit fallet vid flyktingkrisen från kommunernas sida.³⁷ Tilläggas ska att endast 195 av Sveriges 290 kommuner hade klarat att uppfylla lagens

krav i januari 2017, alltså nästan ett år efter lagens införande.³⁸

Jämförelse mellan konflikterna

Flyktingkatastrofer såsom flyktingkrisen, och internationella hot och beroenden gentemot främmande makt såsom Nord Stream 2-projektet inbegrips i vad som kallas säkerhetspolitik.³⁹

I debatten har regeringens agerande rörande Nord Stream ifrågasatts.⁴⁰ Ena stunden, då frågan rört flyktingar, har regeringen varit beredd att gå så långt som att inskränka den kommunala självstyrelsen för att i nästa stund välja att använda självstyrelsen som ursäkt för att förflytta ansvaret för en känslig fråga ned på kommunerna, och därmed slippa ansvaret för frågan. I debatten är det frågans känslighet som avgör. Ligger frågan rätt i tiden och är vad som kallas ”politiskt korrekt” är det enkelt. Blir däremot motståndet och påtryckningarna för stora och dessutom inbegriper en annan nation med säkerhetspolitiska muskler, såsom Ryssland, har man från nationell nivå valt att inte ingripa.⁴¹

Teori

Artikeln utgår från Boins, ”T Harts, Sterns och Sundelius” teorier om politisk krishantering.⁴²

Myten om befäl

Den klassiska synen på politisk handlingskraft är ofta kopplad till kraftfulla beslut fattade med hög risktagning (till exempel operationen mot Usama Bin-Laden 2011 eller hanteringen av efterspelet av terrorattentaten i London 2005). Den dominerande synen i krishanteringslitteraturen har varit att kriser är tillfällen för beslutsfattande. Vikten

av ledares beslut och hur de tagit dem har ansetts vara av stor vikt för generationer av krisforskare.⁴³

När en kris (såsom covid-19-krisen) slår mot flera områden eller administrativa juridiktioner, skiftar vanligen ansvaret för koordinering av krishanteringens nivå från lokal till regional eller nationell, i vissa fall även till transnationella auktoriteter. Det samma gäller även för kriser som är geografiskt lokala, men vars djup och komplexitet överväldigar den lokala krishanteringens kapacitet.⁴⁴

Grundpremissen i detta teoretiska resonemang är att krishantering inte bara handlar om strategiska beslut från toppen, utan också är beroende av kvaliteten på besluten och koordineringen inom hela krishanteringsapparaten.⁴⁵

Operationalisering

För att denna teoridel ska anses uppfylld i artikeln ska tecken på att regeringen agerat utan att ha samverkat med kommuner och landsting för att stänga gymnasieskolorna förekomma i granskad empiri.

Krishantering på fältet

Vanligen ses regeringens uppgift i en kris vara att fatta strategiska beslut och koordinera handlingsalternativ. Det förväntas att toppskiktet lägger undan egenintressen för att fokusera på att upprätthålla en gemensam front kopplat till krisen. Det är dock ett misstag att anse att regeringar alltid har kontroll över krishantering. Många viktiga beslut, kopplade till krishantering, ska och bör inte fattas av regeringar eller toppbyråkrater eller andra beslutsfattare på strategisk nivå. Dessa beslut bör istället komma underifrån, från dem som bekämpar krisen på plats.⁴⁶

Operationalisering

För att denna teoridel ska anses uppfylld i artikeln ska tecken på att kommuner och landsting varit delaktiga i beslutsprocessen att stänga gymnasieskolor finnas i granskad empiri.

Decentralisering

Centraliserade beslutspunkter och invecklade procedurer kan försena och förhala kritiska beslut. Vid tidskritiska överväganden bör ett krishanteringssystem innefatta funktioner som tillåter aktörer på lägre nivåer att, i syfte att hålla arbetet igång, fatta beslut som fyller det tidsvakuum som uppstår medan en fråga passerar byråkratin uppåt i systemet. Logiken bakom centralisering åtnjuter sin största tilldragelse när förberedande planer dras upp, med andra ord när det inte är en ”riktig” kris som ska hanteras. Denna centralisering av krishantering, och de policys den ger upphov till, upplevs ofta av personal på lägre nivåer som otillräckliga, ineffektiva och, i värsta fall, kontraproduktiva.

Ledare på strategisk nivå tjänar särskilt under dynamiska kriser mer på att förlita sig på, och stödja lokala aktörer, än att försöka direkt styra operativa frågor.⁴⁷

Operationalisering

För att denna teoridel ska anses uppfylld i artikeln ska tecken på att regeringen förlitat sig på att kommuner och landsting har förmåga att stänga gymnasieskolor vid kris och att detta understötts finnas i granskad empiri.

Kriskoordineringsutmaningar

Koordinering kan ses som två olika begrepp. Det ena ser koordinering som en process, som orkestrerar aktiviteter och aktörer; det andra ser koordinering som ett resultat, en aktiv handling av samverkande aktörer. I

det förra begreppet handlar koordinering om att organisera och säkerställa att processer för samverkan mellan aktörer i krishanterningsnätverket fungerar.

En nyckelpunkt är det som Boin et al kallar ”*the upscaling dilemma*”.⁴⁸ Detta dilemma handlar om när högre nivåer ska kliva in och hur ”kliva in” ska definieras.

De krishanterningsplaner som gjorts upp på förhand brukar sällan överleva första kontakt med krisen. Detta gäller särskilt transnationella kriser med flera olika ”hot spots”, såsom covid-19-pandemin. De kräver en annan form av koordinering än en lokal kris, såsom kravallerna i Göteborg 2001. I dessa fall finns det sällan ett bra svar på frågan ”vem är chef?”, då det rör sig om ett komplext system med många aktörer som alla bestämmer över olika delar av helheten.

Operationalisering

För att denna teoridel ska anses uppfylld i artikeln ska tecken på att regeringen motiverat tillfället till och åtgärden att stänga gymnasieskolor utifrån att kommuner och landsting behövt detta stöd finnas i granskad empiri.

Analys

Analys av empirin är gjord enligt Carol Bacchis WPR-metod (”What’s the Problem Represented to Be?”).⁴⁹

Analys kopplad till myten om befäl

Ingenstans i 2019/20: UbU25 nämns eller antyds att regeringen har samverkat med, eller ämnar samverka med kommuner och landsting rörande stängning av gymnasieskolor. Under pressträffen 2020-03-17 nämns förvisso stängningen av gymnasieskolorna som

en ”rekommendation” av statsministern, riktad till huvudmännen för skolorna.

Analys kopplad till krishantering på fältet

Ingenstans i 2019/20: UbU25 nämns eller antyds att regeringen har involverat kommuner och landsting i beslutsprocessen att stänga gymnasieskolor.

Analys kopplad till decentralisering

Utbildningsutskottets betänkande är grundat i att komplettera Skollagen på sådant sätt att huvudmän för skolor ges möjlighet att stänga skolverksamheten utöver det som specificeras i Skollagens 29 kap. 29§. Utöver detta specificeras att huvudmännen får möjlighet att stänga ned annan pedagogisk verksamhet än skolor, d v s förskolor, fritidshem eller annan pedagogisk omsorg. Likväl skriver utskottet att ”skolhuvudmännen måste ges möjlighet att stänga verksamheten och samtidigt trygga omsorgen om bl a barn som har föräldrar som deltar i samhällsviktiga verksamheter”.⁵⁰

Analys kopplad till Kriskoordineringsutmaningar

Tillfället för att rekommendera stängning av gymnasieskolor, med påföljande lag, motiveras i 2019/20: UbU25 med att stor osäkerhet råder kring spridningen av covid-19. Motiv är även WHO:s beslut att 2020-03-11 klassa covid-19 som en pandemi.

Själva åtgärden att i lag bemyndiga regeringen att stänga skolverksamhet motiveras inte längre än att regeringen ”behöver möjlighet att ta ansvar”.⁵¹ Betänkandet nämner vidare inte varför regeringen behöver ta det ansvar som enligt både Regeringsformen och MSB:s riktlinjer för krishantering enligt ansvars- och närhetsprinciperna⁵² ska ligga på kommunal nivå.

Resultat

Resultat frågeställning 1

De argument som ligger till grund för att ge regeringen möjlighet att inskränka den kommunala självstyrelsen med stängning av skolverksamhet är i det aktuella fallet kopplat till samhällsspridningen av covid-19. Detta görs med hänvisning till Skollagens 29 kap § 29 som medger regeringen att vid extraordinära händelser i fredstid meddela tidsbegränsade föreskrifter för att tillse att elever får den utbildning de har rätt till enligt lag. Utöver detta nämns det i utbildningsutskottets betänkande 2019/20: UbU25 att regeringen ”behöver ha möjlighet att ta ansvar i extraordinära situationer”. Varför regeringen ska ha denna möjlighet att ta över huvudmannansansvaret för skolverksamhet som de facto är kommunernas (i enlighet med 2 kap 2 § i Skollagen 2010:800⁵³) förklaras inte närmare.

Resultat frågeställning 2

Regeringens beslut att rekommendera stängning av gymnasieskolor, och den påföljande lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid är till del ett övertagande av kommunernas ansvar gällande krishantering.

De svenska krishanteringsprinciperna (ansvars-, närhets- och likhetsprincipen) utgår från att kriser hanteras på kommunal nivå. I fallet rörande stängning av skolor har regeringen, noggrant betraktat, inte övertagit några av kommunernas ansvar kopplat till hanteringen av covid-19 och stängningen av skolor.

Regeringen har ”bara” rekommenderat att alla huvudmän för gymnasieskolorna ska övergå till distansundervisning. Lagen om tillfällig stängning, som ger regeringen

rätt att stänga skolor vid extraordinära händelser nationellt, regionalt och lokalt, kan förvisso ses som ett carte blanche för regeringen att överta och inskränka kommunernas krishanteringsansvar enligt ansvars- och närhetsprincipen. Då lagen inte resulterat i vare sig regeringsbeslut eller förordning, kan påverkan på krishanteringsprinciperna inte sägas ha skett. Men det går att ifrågasätta varför Sverige ska ha ett krishanteringssystem som genom en snabbt införd lag riskerar att sättas ur spel.

Resultatets syfte

Rättfärdigandet av inskränkning av den kommunala självstyrelsen har under covid-19-krisen fokuserats på att motverka okontrollerbar smittspridning i samhället. Regeringen har de facto inte inskränkt den kommunala självstyrelsen med beslut eller förordningar. Lagen om stängning av skolor (2020:148) ger regeringen rätt att tillfälligt stänga skolverksamhet nationellt, regionalt och lokalt, vilket i praktiken innebär att regeringen övertar del av eller det hela kommunala ansvaret för både krishantering och stängning av utbildningsverksamhet. Motiveringen i utbildningsutskottets betänkande 2019/20: UbU25 är just att regeringen behövde få mandatet att stänga utbildningsverksamhet för att kunna ta ansvar vid en kris. Det ska dock påpekas att regeringen får inskränka den kommunala självstyrelsen så länge inskränkningen inte går ”utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den”.⁵⁴ För en tydlig spårbarhet och transparens bör då en tydlig motivering biläggas till de beslut som föranleder inskränkningen.

Diskussion

Analyseras den moderna statens uppgifter, kan det konstateras att en av de mest

fundamentala uppgifterna är att upprätthålla säkerhet och trygghet för medborgaren. En stat kan därför legitimera sin makt genom att värna allmänhetens säkerhet och trygghet.⁵⁵

I resultatet går det att utläsa att det förekommit en förflyttning av makten. Kommunerna som har ansvaret för skolorna har tagit beslut om en stängning efter att regeringen rekommenderat detta. Beslutet att stänga skolorna har därför tagits på kommunal nivå, och någon diskussion kring besluten kan därför ses som obefogad. Dock måste man analysera regeringens rekommendation från fler vinklar.

När maktförhållandet mellan stat och kommun granskats har behov av att reflektera över innebörden av begreppet makt uppstått. Kommunen åtnjuter självstyrelse men är också rättsligt sätt underordnad eftersom riksdagen kan överlämna uppgifter till kommunen.⁵⁶

Trots det faktum att makten är given staten ska kommunerna sköta lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse.⁵⁷ Regeringen har ingen rätt att göra ingrepp i kommunernas verksamhet utan laga grund. Det som är viktigt här är att så faktiskt är fallet oavsett om samhällsstörning råder eller ej.

Makten är därför i en mening given staten, och i en annan mening kommunen. Lagtexten ger en tydlig ram, däremot ger den inte exakt besked om vad som inbegrips av det kommunala självstyret. Detta gör därför ett kommunalt självstyre i slutändan godtyckligt, eftersom kommunallagen ger utrymme för tolkning.⁵⁸ Därför kan regeringen utifrån ett maktperspektiv agera mer godtyckligt gentemot en kommun.

Trots att besluten som analyserats har en koppling till kris eller någon form för kritisk händelse så minskar inte kommunernas beslutsrätt, tvärtom. Närhetsprincipen ger vid handen att en händelse ska ledas/beslutas

från lägsta möjliga nivå, alltså kommunen. Alltså, oavsett om kris/samhällsstörning råder så gäller den kommunala självstyrelsen.

Vidare kan det diskuteras huruvida regeringens rekommendation var frivillig eller inte. I samma stund som regeringen rekommenderade kommunerna att stänga gymnasieskolorna stiftades även en ny lag, lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid.

Alltså, samtidigt som regeringen rekommenderar kommunerna att ta ett beslut stiftar den en lag som ger regeringen rätt att tvinga kommunerna att ta samma beslut ifall de inte skulle följa rekommendationen. Rekommendationen måste därför ses som tvingande, inte minst om man tittar på brådskan i framtagandet av lagen.

Processen att stifta lagar är normalt sett en utdragen process som ofta tar år att genomföra.

Tillvägagångssättet är som följer:

Lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid stiftades inte på detta sätt och påskyndades så att den kunde träda i kraft redan efter några dagar. Att reaktivt påskynda en lag i syfte att kunna tvinga kommuner till något de kanske inte vill genomföra måste ifrågasättas. Detta då stiftandet av denna lag kraftigt avvek från praxis.

Om en lag inte stiftas på ett korrekt sätt kan en domstol ta beslut om att inte tillämpa lagen.⁵⁹

Lagen om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid har dock ej genomförts enligt modellen ovan. Denna tillkom i och med ett utskottsinitiativ och bygger således inte på en proposition eller motion i riksdagen.

Arbetsgången av ärendet såg ut som följer:

2020-03-17 Beredning av ärendet genomfördes i utbildningsutskottet

2020-03-18 Justering

2020-03-19 Debatterades i kammaren och beslutades samma dag

2020-03-21 Lagen trädde i kraft

Trots att ärendet fanns tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då det skulle behandlas, vilket är kutym, började lagen alltså gälla den 21 mars 2020.⁶⁰

Oavsett om lagen stiftades på rätt sätt eller inte så är det en synnerligen påskyndad process i syfte att ge regeringen makt över kommunerna.

Slutligen ska begreppet rekommendation diskuteras. Vad innebär egentligen en rekommendation? Vissa rekommendationer kan passera utan att någon större åtgärd tas. Andra rekommendationer ses däremot som en direkt order och något som borde åtgärdas omedelbart. Att en god vän rekommenderar dig att prova en ny glass kan anses som ett frivilligt val jämfört med att din chef starkt rekommenderar dig att få ett projekt färdigt innan helgen. Då regeringen rekommenderar en kommun att genomföra en drastisk åtgärd måste detta anses som det senare, snarare än det tidigare. Stiftar regeringen dessutom en lag i samma ögonblick måste rekommendationen ses som tvingande.

Den kommunala självstyrelsen framstår i fallstudien som ett synnerligen komplext fenomen. Trots att självstyrelsen är skyddad i grundlag är inte formerna för detta tydligt definierade i lagtexten.⁶¹

Det viktigaste resultatet är dock att regeringen från nationell nivå är beredd att ingripa i kommunala angelägenheter om man anser att frågan är extremt viktig utifrån ett nationellt perspektiv. Det sistnämnda

kan dock diskuteras ytterligare med tanke på regeringens ovilja att agera vid Nord Stream 2-affären.

Regeringen är beredd att agera och tvinga kommuner om det är viktigt på nationell nivå. Dock väljer man aktivt att inte agera om det i sig skulle påverka svensk utrikespolitik negativt. Än mer komplext blir det då beslutet påverkar den svenska relationen gentemot en stormakt negativt. Hade frågan rört ett land som inte besitter kärnvapen hade det möjligtvis varit annorlunda, detta är dock inte något som har studerats närmare i texten varför detta inte kommer att diskuteras djupare. Det måste ändå nämnas att regeringens agerande ter sig olika beroende på hur känslig frågan är för regeringen själv.

Den sittande regeringen under flyktingkrisen, alltså socialdemokraterna och miljöpartiet, hade en synnerligen liberal syn på flyktingmottagandet. Statsministern själv hade kritiserat politiska motståndare som invänt mot den omfattande volym av flyktingar som Sverige tog emot. Då den tidigare moderata migrationsministern Tobias Billström uttryckt att det fanns ett tak för hur många flyktingar Sverige kunde ta emot blev han starkt kritiserad av Stefan Löfvén:

De gör det med ett avhumaniserande språk, där människor på flykt från krig beskrivs som flöden och volymer.⁶²

Utifrån detta får det anses att flyktingmottagandet var en politiskt viktig fråga för regeringen. Mottagandet i sig påverkade inte främmande makt negativt och var enligt regeringen en human politik. Detta ledde således till att beslutet framlägga en proposition som tvingade kommunerna att ta emot flyktingar⁶³ inte var politiskt känsligt. Tvärtemot var detta beslut snarare enkelt att ta eftersom regeringen själv hade proklamerat för ett liberalt mottagande och frågan i

största allmänhet upplevdes politisk korrekt eller bedömdes ligga i åsiktskorridoren.⁶⁴

Mitt Europa bygger inte murar, vi hjälps åt när nöden är stor.⁶⁵

Utöver detta var det heller inte politiskt känsligt att begränsa det kommunala självbestämmandet då det i samhällsdebatten och i medierna ansågs rätt att genomföra denna åtgärd.⁶⁶

En pandemi, såsom covid-19, får även den anses som politiskt okänslig. Regeringen kan i en sådan kris visa sig handlingskraftig trots att den egentligen inte behöver vara det.⁶⁷ Regeringen har under pandemin sökt stöd för att få igenom en lagrådsremiss och förflytta makten från riksdagen till regeringen i krisberedskapens goda namn.⁶⁸

Beslut som dessa hade i vanliga fall varit fullständigt uteslutet och medfört ett enormt motstånd och livlig debatt i medierna. Under covid-19-pandemin var det dock ett sätt för regeringen att flytta fram sina positioner med minimalt motstånd. Om detta var för nationens bästa eller regeringens bästa är omöjligt att säga, det kan dock konstateras att regeringen tillförsäkras sig mer makt och det sker i en tid då motståndet mot det är som minst. Beslutet stoppades dock och ersattes med en kompromiss som endast ger regeringen begränsade befogenheter.⁶⁹

Resultatet blev i slutändan en lagändring och mer makt till regeringen⁷⁰ för att agera utan riksdagens stöd då frågan även i detta fall var extremt viktig utifrån ett nationellt perspektiv.

Alltså, har en händelse påverkat svensk utrikespolitik negativt och dessutom påverkat vår relation gentemot en kärnvapenbärande stormakt har regeringen valt att inte ta sitt ansvar för Sveriges säkerhet. Regeringen böjde sig för Nord Stream 2. Frågans känslighet har varit avgörande.

Svenskt kommunalt självstyre i händelse av kris måste självklart respekteras och inte användas för att gynna regeringen. Krisberedskapen bygger på tydliga principer och säkerhetspolitik är en nationell angelägenhet, oavsett om det inbegriper virus, flyktingar eller stormakter.

Konklusion och implikationer

Det kan konstateras att den kommunala självstyrelsen i kris och större händelser inte är så stark som den framstår. Därför kan det konstateras att den kommunala makten ändock är given av staten. Detta kan också understrykas i och med att Sverige är en enhetsstat där kommunerna är underordnade riksdagen.⁷¹

I diskussionsdelen framkommer det att frågans känslighet påverkar regeringens beslut. Eftersom regeringen har en tendens att ingripa då något är extremt viktig utifrån ett nationellt perspektiv måste frågan ställas. Vad är extremt viktigt utifrån ett nationellt perspektiv?

Regeringen som svarar för den nationella nivån agerar olika beroende på frågans känslighet. Är frågan inte känslig och till största del berör nationell politik kan det ligga i regeringens intresse att agera. Är däremot frågan mer känsligt laddad och dessutom inbegriper främmande makt kan regeringens vilja att agera minska och därigenom hänvisa till kommunalt självstyre.

Kan det därför antas att den nationella nivån fattar beslut som gynnar den nationella nivån och inte nödvändigtvis nationen? Med utgångspunkt i de händelser som tagits upp i denna uppsats så kan man inte utesluta att så är fallet.

Även om situationen så inte kräver vill regeringen framstå som handlingskraftig

i vissa typer av kriser och väljer därför att agera trots att ansvaret för krisen egentligen ligger på kommunal nivå.

Det är lätt för regeringen att snabbt stifta nya lagar som missgynnar den kommunala självstyrelsen i händelse av en sådan kris som regeringen önskar leda.

Slutord

En debattartikel baserad på denna artikel publicerades i *DN Debatt* 2020-09-19.⁷²

Ingebrikt Sjövik och Henrik Tham är sjöofficerare placerade vid Fjärde sjöstridsflottiljen.

Noter

1. *Lag om tillfällig stängning av verksamheter på skolområdet vid extraordinära händelser i fredstid*, SFS 2020:148, Utbildningsdepartementet, Stockholm 2020.
2. *Förordning om ändring i förordningen (2020:115) om utbildning i vissa skolformer i skolväsendet vid spridning av viss smitta*, SFS 2020:149, Utbildningsdepartementet, Stockholm 2020.
3. Ibid.
4. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Stockholm 2018.
5. *Den Svenska Förvaltningsmodellen*, Regeringskansliet, Stockholm 2020, <https://www.regeringen.se/lattlast-information-om-regeringen-och-regeringskansliet/densvenska-samhallsmodellen/den-svenska-forvaltningsmodellen---trenivaer>, (2020-04-13).
6. Ibid.
7. Ibid.
8. Ibid.
9. *Förordning med länsstyrelseinstruktion*, SFS 2017:868, Finansdepartementet, Stockholm 2017.
10. *Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*, SFS 2015:1052, Justitiedepartementet, Stockholm 2015.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. *Ordlista Till Sammanfattningarna*, EUR-Lex, Luxembourg 2020, https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/precautionary_principle.html?locale=sv, (2020-05-15).
14. Mattson, Ingvar och Petersson, Olof: *Svensk Författningspolitik*, Studentlitteratur, Lund 2016.
15. Ibid.
16. Ibid.
17. Wenander, Henrik: "Underordning och självstyrelse: De svenska kommunernas konstitutionella roll i det europeiska flernivåsystemet", *Statsvetenskaplig tidskrift*, 2018.
18. Ibid.
19. Ibid.
20. Ibid.
21. Gustafsson, Agne: *Kommunal Självstyrelse*, SNS förlag, Stockholm 1999.
22. *Kommunallag*, SFS 2017:725, Finansdepartementet, Stockholm 2017.
23. Ibid.
24. Ibid.
25. Nilsson, Finn och Granberg, Mikael: "Sverige får inte släppa försiktighetsprincipen", *Svenska Dagbladet*, 2020-03-19, <https://www.svd.se/sverige-far-inte-slappa-forsiktighetsprincipen>, (2020-04-07).
26. Ibid.
27. "Lagstiftningsprocessen", Regeringskansliet, 2020, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen>, (2020-04-23).
28. "Nord Stream 2–Vad Händer Bakom Kulisserna?", *Sveriges Radio*, 2017-02-02, <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1316&artikel=6621792>, (2020-04-14).

29. Koivisto, Katarina: "Sveriges överbefälhavare varnar för Gazprom", *Hufvudstadsbladet*, 2016-10-17, <https://www.hbl.fi/artikel/sveriges-overbefalhavare-varnar-for-gazprom>, (2020-04-15).
30. Nilsson, Owe: "Regeringen vill att Gotland säger nej till gasledningen", *Hela Gotland*, 2016-12-13, <https://helagotland.se/samhalle/regeringen-vill-att-gotland-sager-nej-till-gasledning-en13586399.aspx>, (2020-04-14).
31. Ibid.
32. Ibid.
33. Ibid.
34. "Historik", Migrationsverket, 2020, <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Migration-till-Sverige/Historik.html>, (2020-04-21).
35. *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, SFS 2016:38, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm 2016.
36. Sonesson, Christian: "Riv upp anvisningslagen – systemet fungerar inte", *Svenska Dagbladet*, 2017-12-01, <https://www.svd.se/riiv-upp-anvisningslagen--systemet-fungerar-inte>, (2020-02-22).
37. Drougge, Ida: "Det Kommunala Självstyret Och Anvisningslagen", Motion 2017/18:346I, Riksdagen, 2020, https://www.riksdagen.se/sv/dokumentlagar/dokument/motion/det-kommunala-sjalvstyret-och-anvisningslagen_H502346I, (2020-04-21).
38. Gripenstam, Leif: "Flyktinglagen strider mot kommunala självstyret", *Svenska Dagbladet*, 2017-01-22, <https://www.svd.se/flyktinglagen-strider-mot-det-kommunala-sjalvstyret>, (2020-04-22).
39. "Vad är säkerhet", Sakerhetspolitik.se, 2020, <https://www.sakerhetspolitik.se/Sakerhetspolitik/Vad-ar-sakerhet/>, (2020-04-21).
40. Eriksson, Johan: "Nord Stream 2 ligger inte i Sveriges intresse", *Kuriren*, 2017, <https://www.kuriren.nu/nyheter/nord-stream-2-ligger-inte-i-sveriges-intresse-9108285.aspx>, (2020-04-15).
41. Persson, Daniel: "Sverige viker ned sig", *Affärsliv*, 2017-02-01, <https://www.affarsliv.com/asikter/ledaresverige-viker-ned-sig-om4484168.aspx>, (2020-04-14).
42. Boin, Arjen; Hart, Paul; Stern, Eric och Sundelius, Bengt: *The Politics Of Crisis Management*, Cambridge University Press, 2019.
43. Ibid.
44. Ibid.
45. Ibid.
46. Ibid.
47. Ibid.
48. Ibid.
49. Bacchi, Carol och Goodwin, Susan: *Poststructural Policy Analysis*, Palgrave Macmillan, New York 2016.
50. Ibid, s 4.
51. Ibid, s 9.
52. Ibid.
53. *Skollagen*, SFS 2010:800, Utbildningsdepartementet, Stockholm 2010.
54. Ibid, 14 kap 3§.
55. Hobbes, Thomas och Backelin, Eva: *Leviathan Eller En Kyrklig Och Civil Stats Innehåll, Form Och Makt*, Daidalos, Göteborg 2004.
56. Ibid, 8 kap 2§ samt 12 kap 4§.
57. Ibid, 14 kap 2§.
58. Ibid.
59. Ibid, 11 kap 14§.
60. Ibid, Sveriges Riksdag.
61. Ibid.
62. Löfvén, Stefan, 2013.
63. Ibid.
64. Jansson, Frida: "Tufft att vilja öka invandringen", *Affärsliv*, 2019-07-18, <https://affarsliv.com/lasikter/ledare/tufft-att-vilja-oka-invandringen-om6211464.aspx>, (2020-05-14).
65. Löfvén, Stefan, 2015.
66. Ibid.
67. Op cit, Boin, Arjen m fl, se not 42.
68. "Regeringen vill ha mer makt – begär att få kringgå riksdagen under corona-krisen", *Sveriges Television*, 2020-04-04, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-ber-om-storre-makt>, (2020-05-13).
69. Karlsson, Nils: "Inte ens corona ska ge regeringen mer makt", *Dagens samhälle*, 2020-04-14, <https://www.dagensamhalle.se/kronikal/inte-ens-corona-ska-ge-regeringen-mer-makt-32231>, (2020-05-13).
70. *Lag om ändring i smittskyddslagen*, SFS 2020:242, Socialdepartementet, Stockholm 2020.
71. Ibid, 1 kap 4§.
72. Sjövik, Ingebrikt: "Regeringen låter kommuner styra själva i känsliga kriser", *Dagens Nyheter*, 2020-09-19, <https://www.dn.se/debatt/regeringen-later-kommuner-styra-sjalva-i-kansliga-kriser/>, (2020-09-19).