

formen fremstår som uoverskuelig. Hvis regeringen genvælges, vil den formentlig hævde, at genvalget er udtryk for opbakning bag kommunalreformen som en helhed. Men kommunalreformen har næsten ikke været berørt i valgkampen, og det gælder både reformen som helhed og reformerne af de enkelte opgaveområder. Når det hele skal drøftes på en gang, synes det at blive umuligt at drøfte noget som helst. At tage stilling bliver alene et spørgsmål om tillid.

En anden konsekvens af den hast, hvormed reformerne tænkes gennemført, er, at den medfører risiko for lovsjusk, herunder teknisk dårlig lovgivning, lovgivning der vil medføre ikke intenderede virkninger, manglende tilpasning af lovgivning, der burde revideres eller lovgivning, der strider imod internationale forpligtelser og grundlæggende lovgivning som den almindelige forvaltningslovgivning og Grundloven. Det gælder ikke alene i relation til de sektororienterede lovforslag, men også de helt overordnede rammer for kommunalreformen. Et eksempel kan findes i regeringens udkast til »Lov om regioner m.v.« og til »Lov om regionernes finansiering«. De er på flere punkter formentlig i strid med Grundlovens bestemmelse i § 82 om kommunernes ret til selvstyre: regionerne vil efter forslaget ikke kunne påtage sig andre opgaver end de opgaver, som de udtrykkeligt er blevet pålagt ved positiv lovgivning, de vil ikke få tillagt egne indtægter i form af skatter eller afgifter og de ikke vil få mulighed for en samlet kasse.

Spørgsmål om indretningen af kommunestyret drejer sig om den grundlæggende magtfordeling indenfor den offentlige sektor. Et spørgsmål om grundlæggende politiske værdier. Denne artikel vil imidlertid anlægge et alene retsdogmatisk perspektiv. Udover at påpege de retlige problemer i regeringens udkast til lovforslag om regionerne, vil den alene pege på det hensigtsmæssige i at genoptage den noget hengemte diskussion om etablering af et uafhængigt lovråd eller en lignende institution, der kan sikre den retlige kvalitet af betydende ny lovgivning<sup>1</sup>.

Nedenfor vil jeg i fire afsnit påpege de retlige problemer i regeringens udkast til lovforslag om regioner og til lovforslag om regionernes finansiering. Det første afsnit handler mere generelt om Grundloven og den kommunale selvstyret med særligt fokus på de begrebshistoriske udviklinger af begrebet kommune og kommunalt selvstyre, mens det andet afsnit behandler de materielle rettigheder, der forbindes med den kommunale selvstyret: kommunalfuldmagten, den kommunale beskatningsret og retten til samlet kasse. I det tredje afsnit diskuteres spørgsmålet om der består en ret til regionalt selvstyre, mens det fjerde afsnit peger på, hvordan regionerne – i det mindste i princippet – kan organiseres som kommunale og eller statslig-kommunale institutioner uden at komme i konflikt med Grundlovens bestemmelse om den kommunale selvstyret.

<sup>1</sup> Spørgsmålet blev senest kort diskuteret i Folketingets behandling af B 141 1998-99 (se Betænkning og indstilling over ændring af forretningsorden for Folketinget (Forbedret lovkvalitet og revision af spørgetimen)) samt Peter Pagh: »Regelforenkling og lovkvalitet: Gammel vin på nye flasker?«, *Administrativ Debat* nr. 4, 2002, Henning Koch: »Et lovråd! – Er det svaret på lovrod?«, *Retsvidenskabeligt Institut B, Studier nr. 50 – Årsberetning 1992*, s. 91-97, København 1993. Lars Nordskov Nielsen: »Kvalitet i lovgivningen«, s. 167-197 i *Folketingets Festskrift i anledning af Grundlovens 150-års jubilæum*, Folketingets Præsidium, København 1999.

## 2. GRUNDLOVEN OG DEN KOMMUNALE SELVSTYRERET

Grundloven er på mange måder præget af sin oprindelse i midten af 1800-tallet. De problemer, der stod på dagsordenen, drejede sig først og fremmest om opgøret med enevælden og godsejerstyret. Den er derfor på mange måder utidssvarende og utilstrækkelig. Det gælder bl.a. dens begrænsede katalog af menneskerettigheder, hvor dansk ret ofte må basere sig på Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Men det betyder på den anden side ikke, at de frihedsrettigheder og principper, der har rod i opgøret mod enevælden og godsejerstyret, er uden relevans i dag. Det gælder også den kommunale selvstyret.

Grundlovens bestemmelse i § 82 om den kommunale selvstyret går i en omtrent uændret formulering tilbage til Junigrundloven af 1849 og lover, at *Kommunernes ret til under statens tilsyn selvstændigt at styre deres anliggender ordnes ved lov*. Det danske lokalstyre var både i byerne (købstæderne) og på landet (sognene) blevet demokratiseret, men det var næppe denne demokratisering, der var baggrund for indføjelser af selvstyreloft. Det afspejler først og fremmest, at anerkendelse af lokale selvstyretterigheder fra den franske revolution (1787) 1789-99 og især efter oprørene rundt omkring i Europa i 1828-48 var ved at blive standard for demokratisk-liberale forfatninger. Men demokratiseringen af kommunestyret gav en ramme for dannelsen af bredere praktiske fællesskaber og politiske partier, og selvstyret kunne bruges som en rambuk i den politiske kamp for at sikre sig faktisk selvbestemmelse<sup>2</sup>, herunder ret til at bruge kommunale ressourcer på nye, ikke lovbundne opgaver. Den danske velfærdsstat har i vidt omfang også sin historiske baggrund i velfærdskommunen.

Kommunestyret og dermed den kommunale selvstyret var i midten af 1800-tallet baseret på tre centrale præmisser. Den ene var forståelsen af begrebet kommuner, den anden spørgsmålet om kommunernes stedlige afgrænsning og den tredje spørgsmålet om hvad, der var kommunale anliggender. For at tage de to sidste først. Kommunerne var ikke blot streger på et kort, men kendte enheder: købstæderne og landsognene, og de kommunale anliggender var først og fremmest de fælles forhold, der berørte de lokale samfund: vejene, drift og vedligeholdelse af skolen, medvirken i den lokale ordenshåndhævelse og social forsorg. På landet hvilede driften af de kommunale opgaver primært på en naturaløkonomi, på borgernes pligt til at levere arbejde, materialer og andre varer og ydelser, herunder medvirke til den sociale omsorg for syge og fattige gennem »omgangsforførelse« o.lign. Opgaver, der i vidt omfang kunne ses som en videreførelse af de opgaver, der havde været varetaget i landsbyfællesskaberne – ofte i samspil med den lokale godsejer – før landboreformene og opløsningen af de gamle landsby- og dyrkningsfællesskaber fra slutningen af 1700-tallet. Selve begrebet »kommune« som en almindelig betegnelse for stedligt afgrænsede fællesskaber var imidlertid af en forholdsvis nyere dato. Den første »moderne« kommunallovgivning i Danmark og den første lovgivning, hvor begrebet kommune blev brugt i sin moderne, administrative betydning, var i to reskripter af 1787 og 1791, der tillagde de såkaldt eligerede borgere adgang til at deltage i udarbejdelse af købstadens budget og til at rådgive den statsligt udnævnte magistrat i spørgsmål om de kommunale anliggender. Kom-

<sup>2</sup> Niels Clemmensen: *Associationer og foreningsdannelse i Danmark 1780-1880*. Peter Bogason: »Statsinterventionen i landbruget efter demokratiseringen i 1849«, i Peter Bogason (red): *Nye tendenser i politologien. Stat og forvaltning*, 1990.

munebegrebet blev op igennem den første halvdel af 1800-tallet brugt selv i relation til lokalstyret på landet, hvor der efter landbyfællesskabernes opløsning ikke var meget selvstyre. A. S. Ørsted, der – for at sige det mildt – som generalprokurator ikke havde megen tiltro til landbefolkningens kapacitet til at styre sig selv endsige styre deres egen økonomi, bemærkede i forbindelse med forhandlingerne på stænderforsamlingerne i Roskilde og Viborg i 1835-36, at:

I Fattig- og Skolevæsenet træde saaledes Sognene vel frem som Communer, men repræsenteres ene og alene af dem, der enten ved umiddelbar Lov ere kaldte til at forvalte disse Anliggender, eller som af Overøvrigheden dertil udnævnes saa, at deri aldeles intet er, som kan kaldes fri Communalforfatning<sup>3</sup>.

Den direkte inspiration – og kommunebegrebet – var hentet i udviklinger op til og under den franske revolution.

### **Kommunen som begreb**

De første krav til et »moderne« kommunalt selvstyre var blevet formuleret i Frankrig i midten og sidste halvdel af 1700-tallet. Allerede i 1737 var der blevet fremsat forslag om skabelse af lokale fællesskabsorganer til supplerende af de statslige myndigheder, hvor »menneskers frie fællesnyttige handlinger ville kunne komme til udtryk«<sup>4</sup>. Victor Mirabeau, en central figur i skabelsen af den fysiokratiske økonomiske teori, havde i 1750'erne talt for en vis kommunal selvforvaltning, men væsentlig inspiration kunne også findes i Montesquieus teori om fordeling af den statslige magt, som var blevet fremsat i *Om Lovenes Ånd* fra 1757, der understregede, at en lovgivende magt skulle baseres på lokal repræsentation og lokale valg:

I en fri stat, hvor ethvert menneske som anses at have en fri sjæl, bør styre sig selv, burde folket som helhed besidde den lovgivende myndighed. Men da dette er umuligt i store stater og møder mange vanskeligheder i de små, så bliver folket nødt til gennem sine repræsentanter at udføre alt hvad det ikke kan udføre selv. Man kender langt bedre sin egen bys tarv end de andre byers, og man bedømmer sine naboers evner langt bedre end sine øvrige landsmænds. Derfor skal medlemmerne af den lovgivende forsamling ikke tages fra nationen i almindelighed, men det sømmer sig at indbyggerne i enhver større by vælger sig en repræsentant<sup>5</sup>.

Endelig fremlagde den fremtrædende økonom, oplysningsfilosof og finansminister Jacques Turgot i 1775-76 en række forslag til gennemgribende reformer af den franske økonomi og den franske sociale organisering med ophævelse af importrestriktioner, indførelse af ejendomsbeskatning, nedlæggelse af de traditionelle gilder og en gennemgribende kommunalreform: Næsten al myndighedsudøvelse skulle varetages af valgte municipalforvaltninger, der indgik i provinsialforbund, der igen skulle endeligt sammen i et »Grande Municipalite«, der skulle rådgive kongen<sup>6</sup>.

I 1787 – under den såkaldte for-revolution – blev der gennemført en kommunalreform, der i store træk fulgte Jacques Turgots retningslinjer. Der indførtes en rådgivende provinsforsamling ved siden af den kongeligt udnævnte intendant, og det tidligere landsbystyre blev erstattet med egentlige

<sup>3</sup> Citeret efter Poul Meyer: *Bylag og Sogn*, Holbæk 1955 s. 30.

<sup>4</sup> D'Argenson: *Consideration sur le gouvernement ancien et le present de la France* (1737/64).

<sup>5</sup> Montesquieu: *Om lovenes ånd*, bd. 1, s. 170-71, Gads forlag 1998.

<sup>6</sup> I *Memoire Concernant l'utile des Etats provinciaux*, 1775.

kommunale råd. Alexis de Toqueville fortæller i *L'ancien Regime* fra 1856, at de kommunale råd i praksis hurtigt tog magten fra de statslige embedsmænd, og at denne borgerlige organisering og mobilisering var en afgørende forudsætning for den franske revolution i 1789. Den franske revolution var i sine første faser i høj grad en kommunal revolution. Bortset fra at det rent sprogligt gav sig udtryk i begreberne kommunard og Pariser-kommunen (i 1792 og i 1871), gennemførtes i 1789 en gennemgribende omformning af den offentlige forvaltning baseret på det kommunale organisationsprincip og Nationalforsamlingen formulerede – før vedtagelsen af revolutionsforfatningen – eksistensen af en naturretligt baseret *pouvoir municipal*. I 1790 blev erklæringen fulgt op med en kommunallovgivning, der sondrede mellem »egentlige kommunale anliggender« og »overførte statslige anliggender«. Den stadige radikalisering førte fra 1794 til en begyndende centralisering. Den napoleonske forvaltningsreform i 1800 indebar, at kommunestyret igen blev bundet ind i en formelt enstrengt statslig myndighedsstruktur, hvor borgmesteren (le maire) og præfekten ledede den lokale og regionale forvaltning på basis af en status som statslige embedsmænd. En struktur, der først blev modificeret med Francois Mitterrands kommunalreformer i 1982.

Den næste revolutionære fase, revolutionerne i 1828-48 påvirkede – set i et kommunalt perspektiv – de danske og de øvrige skandinaviske lokalforvaltningsordninger endnu mere direkte. Den dobbelthed i synet på kommunen, som prægede den franske revolution kom også til udtryk i revolutionerne 1828-48. Kommunen blev på den ene side, i et republikansk perspektiv og i forlængelse af den fysiokratiske kommunetænkning, set som den lokale og regionale basering for og realisering af den demokratiske styreform. Et udtryk for »nærdemokrati«. På den anden side blev kommunen også set i et mere organisk perspektiv, som en »naturlig« egen enhed. Det kommer klart til udtryk i forbindelse de sydtyske oprør i Bayern og Baden. I 1828 hævdede de tyske statsretsteoretikere Welcher og von Rotteck således, at:

Kommuner (Gemeinden) er ligesom familier opstået før staten, og baseret på fornuf-ten besidder de en grundlæggende ret til og krav på at kunne leve i et uafhængigt fællesskab, der ikke kan ophæves ved deres senere indtræden i et statsforbund. Lige så lidt som familier, kirker eller private sammenslutninger er kommuner statslige anstalter<sup>7</sup>. (egen oversættelse)

Dobbeltheden, om end noget mere tvetydigt, kommer også til udtryk i bestemmelsen om den kommunale selvstyret i belgiske revolutionsforfatning af 1831, der i et vist omfang tog udgangspunkt i den franske revolutionsforfatning. Løftet til indførelse af kommunalt selvstyre var indsat i artikel 31 (i dag artikel 35), der i engelsk oversættelse lyder:

Interest which are exclusively municipal or provincial are regulated by the municipal or provincial councils in accordance with the principles laid down in the law.

Efter bestemmelsen skulle der altså bestå interesser og opgaver, der udelukkende er kommunale. På den anden side er bestemmelsen anbragt i forordet til forfatningens del III om de belgiske myndigheder og i forfatningens del II om belgierne og deres rettigheder. At bestemmelsen ikke er placeret i ka-

<sup>7</sup> Staatslexicon 1828. Her citeret efter Georg-Christoph von Unruh: „Geschichte der Selbstverwaltung im frühkonstitutionellen Zeitalter“, i Püttner: *Handbuch der Kommunalwissenschaft*, Bd. I, 1982.

taloget over grundlæggende frihedsrettigheder, forklares i belgisk forfatningsretsteori<sup>8</sup> i, at det belgiske statsstyre i 1830-31 var blevet etableret med udgangspunkt i den napoleonske statsmodel, der ikke anerkendte noget mellem mellem den enkelte borger og staten. Den kommunale selvstyret blev således forstået som en modifikation af den napoleonske statsmodel.

### Nærmere om Grundlovens § 82

I modsætning til den belgiske forfatnings bestemmelse om kommunalt selvstyre er Grundlovens bestemmelse ikke placeret i kapitel III om regeringen, men sammen med bestemmelserne om afskaffelse af de forrettigheder, der var knyttet til »adel, titel og rang« og forbuddet mod at oprette nye len, stamhuse og fideikommissgodser i Grundlovens katalog over menneskerettigheder i kapitel VIII. På linje med den franske revolutionslovgivning<sup>9</sup> er de danske kommuners selvstyret formuleret som en grundlæggende frihedsrettighed. En placering, der både understreger, at der ikke er meget indhold i den enkeltes ret til at bestemme over sig selv, hvis den ikke følges op med ret til medindflydelse og medansvar i de lokale fællesskaber, man reelt er tvunget til at deltage i, og at kommunerne skal forstås som grundlæggende offentligtretlige enheder<sup>10</sup>. Forståelser, der på den ene side understreges af grundlovsudkastet, hvor selvstyrebestemmelsen var formuleret således (§ 77): »Borgeme ere berettigede til selv at bestyre deres reent kommunale anliggender, dog under Statens Tilsyn«<sup>11</sup>, og på den anden side af Junigrundlovens formulering af selvstyrebestemmelsen: »Kommunernes Ret til selvstændigt at styre deres Anliggender under Statens Tilsyn vil blive ordnet ved Lov«. Grundloven pålægger således ikke alene Folketinget en pligt til at sikre, at der eksisterer kommuner, men giver også, at de kommuner, der er etableret – eller vil blive etableret – har ret til selvstyre. Med respekt for pligten til at sikre etableringen af et kommunestyre, står det Folketinget frit, om det vil etablere yderligere kommuner. Men det følger af ordlyden af Grundlovens § 82 og de begrebshistoriske forudsætninger for bestemmelsen, at det *ikke* står Folketinget frit at bestemme, hvad der er en kommune, og at de kommuner, der er etableret eller vil blive etableret, efter Grundlovens § 82 har et umiddelbart krav på selvstyre.

Svaret på, hvad der nærmere forstås ved en kommune, er forholdsvis enkelt. Siden den franske revolution har forståelsen af begrebet kommune i dansk som al anden kontinentaleuropæisk retstænkning ligget fast: der er tale om en offentlig myndighed med et eget afgrænset territorium, en egen befolkning, organisatorisk afgrænset fra andre myndigheder og med en egen bestyrelse, der bør være valgt ved et almindeligt og direkte valg. Kommuner har en egen retssubjektivitet, kan på egen hånd indgå retshandler og har en egen økonomi.

Efter disse kriterier er der ingen tvivl om, at de fremtidige regioner vil være kommuner, i det hvis de etableres efter udkastet til »Lov om regioner m.v.«. Der vil være 5 regioner, der efter § 1 stk. 3 vil blive etableret på basis

<sup>8</sup> Robert Senelle: *The Belgian Constitution. Commentary*. Ministry of Foreign Affairs, Brussels 1974.

<sup>9</sup> En pointe, der også understreges af Poul Andersen: *Dansk forvaltningsret, almindelige emner*, 5. udg. Gyldendal 1965 s. 66.

<sup>10</sup> H. Matzen: Den danske Statsforfatningsret, 1910 betegnede således kommunerne og amtskommunerne som »en ejendommelig form for Statens Varetagelse af de under dens omsorg hørende Anliggender« (s. 10).

<sup>11</sup> Forarbejder til Junigrundloven findes i Beretning om Forhandlingerne på Rigsdagen 1848-49.

af sammenlægning af de eksisterende amtskommuner og have deres klart afgrænsede egne territorier og egne befolkninger og regionerne vil blive styret af regionsråd, der vælges ved almindelige valg efter bestemmelserne i lov om regionale og kommunale valg. Regionerne vil også have deres eget budget, regnskab og formue. Regionerne har altså ret til kommunalt selvstyre.

Det næste spørgsmål må dreje sig om indholdet i den kommunale selvstyret, herunder om udkastet til »Lov om regioner mv.« fratager regionerne grundlæggende selvstyretigheder.

### 3. DE MATERIELLE SELVSTYRERETTIGHEDER

I dansk forfatningsretlig og kommunalretlig teori er det antaget, at den kommunale selvstyret indebærer en række forskellige rettigheder, herunder ret til egne indtægter eller selvstændig skatteudskrivning, ret til at varetage og anvende ressourcer på opgaver i et omfang, der rækker videre end de opgaver, som de er tillagt ved positiv lovgivning (kommunalfuldmagten) samt ret til ikke at underkaste sig instruktion fra statslige myndigheder, der ikke har hjemmel i lovgivningen samt et forbud mod statslige myndigheder til at gribe ind overfor kommunale afgørelser, uden at der er specifik hjemmel i lovgivningen, eller at der er tale om – som hovedregel – klart ulovlige afgørelser. Den sidste problemstilling giver næppe anledning til problemer. Udkastet til Lov om regioner henviser i § 31 til bestemmelserne om det statslige tilsyn i den kommunale styrelseslov. Problemerne knytter sig til spørgsmålet om kommunalfuldmagten, beskatningsretten og samlet kasse.

#### Kommunalfuldmagten

Spørgsmålet om eksistensen af en kommunalfuldmagt har ligesom spørgsmålet om hjemmelkravet i forbindelse med statslig indgriben overfor kommunerne været ubetvivlet i dansk forfatningsretlig og kommunalretlig teori, siden Ernst Andersen udgav sin afhandling om Administrativt tilsyn med Kommunalforvaltningen. Den nærmere afgrænsning af kommunalfuldmagten har altid været under en vis forandring. Det følger allerede af, at et grundlæggende krav er, at de aktiviteter, som der anvendes ressourcer på, skal være af en vis lokalt eller regionalt orienteret almen nytte. Herudover afgrænses kommunalfuldmagten først og fremmest gennem en række negative principper, bl.a. at der ikke må anvendes ressourcer på offentlige opgaver, der er henlagt til andre myndigheder, at der ikke må ydes støtte til enkeltpersoner uden specifik hjemmel i lovgivningen, ligesom der indenfor kerneområdet for »handel, håndværk og produktion af varer og serviceydelser med henblik på afsætning« til stadighed har været fastholdt et forbud mod et kommunalt engagement, der rækker meget videre end forsyning af den kommunale forvaltning og de kommunale institutioners egne behov. I lidt ældre kommunalretlig teori – der ofte søger at indkredse de særlige karakteristika ved kommuner gennem sammenligning med foreninger og kommunalt medborgerskab med foreningsmedlemskab – kan man dog finde (i dag næppe holdbare) tommelfingerregler, der i forsøg på at afgrænse hvilke ikke lovbundne opgaver, som kommuner kunne påtage sig, sammenlignede kommuner med andelsselskaber. De opgaver, der typisk ville kunne løses gennem dannelse af et andelsselskab, kunne også løses af kommunen.

Udkastet til »Lov om regioner m.v.« afskærer imidlertid i regionerne enhver ret til en bredere kommunalfuldmagt jf. § 5, hvorefter »regionsrådene (..) ikke [kan] varetage andre opgaver end de i stk. 1 nævnte«. Afvisningen tydeliggøres i bemærkningerne til udkastet til lovforslaget, hvor det anføres:

I overensstemmelse med ovenstående fastsættes det i lovforslagets § 5, at regionerne i overensstemmelse med den lovgivning, der regulerer de nævnte områder, har opgaver inden for sundhedsområdet, regional udvikling, det sociale område, undervisningsområdet, trafikområdet og visse begrænsede opgaver inden for miljøområdet, ligesom det fastsættes, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver. Bestemmelsen i lovforslagets § 5 indeholder alene en oversigt over de opgaver, der i anden lovgivning er henlagt til regionernes varetagelse. Hjemlen til regionernes varetagelse af de nævnte opgaver findes således i sektorlovgivningen. Det bemærkes i den forbindelse, at regionerne ikke kan varetage andre opgaver end de i bestemmelsen nævnte. Det indebærer, at de almindelige kommunalretlige grundsætninger om kommunernes opgavevaretagelse (de såkaldte kommunalfuldmagtsregler) ikke finder anvendelse for regionernes virksomhed.

Bestemmelsen er således klart ikke i overensstemmelse med den fortolkning af Grundlovens § 82, der har været fulgt i snart 156 år og i dansk forfatningsretlig teori siden 1940 været anset som en utvivlsom dimension ved den kommunale selvstyret.

#### **Beskatningsretten og retten til en samlet kasse**

En parallel kritik kan rejses i forhold til den foreslåede finansiering af regionerne og formentlig også kravet til opsplitningen af regionernes kasser. Efter udkastet til forslag til »Lov om regionernes finansiering« er der ikke tilagt regionerne en almindelig beskatningsret eller andre helt egne indtægter, f.eks. i form af afgifter. Regionerne planlægges efter udkastets § 2 finansiering gennem 1) et generelt tilskud fra staten opdelt i to dele til finansiering af henholdsvis sundhedsområdet og de regionale udviklingsopgaver, 2) et grundbidrag fra kommunerne til finansiering af sundhedsområdet, og 3) et udviklingsbidrag fra kommunerne til finansiering af de regionale udviklingsopgaver. Herudover vil regionerne mod betaling af kommunerne kunne løse driftsopgaver for kommunerne på social- og specialundervisningsområdet. Regionerne vil efter udkastet have pligt til at holde de tre dele – sundhedsområdet, regionale udviklingsområder og drift af institutioner på social- og undervisningsområdet – adskilt. I bemærkningerne til lovforslaget fremhæves således:

Med henblik på at sikre en entydig og gennemskuelig finansiering af sundhedsvæsenet, opdeles regionernes økonomi i tre adskilte dele: Sundhedsområdet, regionale udviklingsopgaver og drift af institutioner på social- og undervisningsområdet. Det betyder, at indtægter, der er øremærkede til det ene af disse områder, ikke kan anvendes til finansiering af et af de øvrige områder. Adskillelsen af regionernes økonomi i tre dele indebærer, at alle regionernes indtægter skal henføres til et af de tre regionale aktivitetsområder. I budget- og regnskabsreglerne for regionerne vil reglerne for regionernes administration af de likvide aktiver mv. blive fastsat således, at det sikres, at der ikke overføres midler mellem de tre områder. Mindre forbrug på et område vil kunne overføres til senere anvendelse på det pågældende område.

I en sammenligning med kommunalfuldmagten står den kommunale beskatningsret måske lidt svagere. Jens Garde og Jørgen Mathiassen fremhæver i Kommunalret, 1991 s. 11, at »Grundlovens bestemmelse om selvstyre inde-

bar navnlig, at der skulle sikres kommunerne en selvstændig budget- og skatteudskrivningsret«, og det anføres i en note, at:

Grundlovsudkastet indeholdt en bestemmelse af følgende indhold: »Hvorledes der skal forholdes med de kommunale afgifter, der dog aldrig kunne paalægges ene af Kongen, vil blive bestemt ved Communalloven«. Denne under flere synsvinkler interessante bestemmelse, der var optaget blandt udkastets budgetbestemmelser (og i den nuværende grundlov ville svare til et stk. 3 i § 46) viser i det mindste, at det ikke har været tanken, at den kommunale virksomhed udelukkende skulle finansieres af statskassen, og det er i denne sammenhæng uden betydning, at bestemmelsen udgik som overflødig.

De kommunale skatter blev revideret gennemgribende i 1860'erne. I købstæderne blev de hidtil opkrævede særlige afgifter (lygteskat, sprøjteskat osv.) ophævet, og der blev indført en almindelig kommunekasse. Jens Garde og Jørgen Mathiasen understreger, at de kommunale råd fik en selvstændig budgetret, som adskilte sig principielt fra den almindelige ordning i Grundloven, hvorefter (stats)budgettet skal fastsættes ved lov. Det bemærkes yderligere, at

Lov 11 febr. 1863 om den kommunale beskatning i købstæderne udenfor Kbh. § 1,1: »Samtlige en købstadskommunes tilfaldende indtægter skulle – hvad enten de hidrører fra de kommunen tilhørende ejendomme og rettigheder, eller fra beskatningen af de indenfor dens grænser beliggende ejendomme, eller de tilvejebringes ved ligning på dens indvånere – indflyde i kæmnerkassen, som derimod afholder alle kommunens afgifter af hvilken som helst art« (Garde og Mathiasen 1991, s. 11 note 3).

Den planlagte kommunalreform vil ikke betyde, at regionernes budgetter inkorporeres i statsbudgettet. De statslige bloktilskud vil naturligvis blive vedtaget gennem finansloven, men regionernes øvrige finansiering er som anført ovenfor planlagt at skulle ske gennem primærkommunale bidrag. Efter udkastets § 7 stk. 2 fastsætter regionsrådet det årlige udviklingsbidrag efter drøftelse i et kontaktudvalg mellem regionen og kommunerne dog således, at regionsrådet ikke vil kunne gennemføre forhøjelser af udviklingsbidraget ud over udviklingsbidraget fra året før reguleret med satsreguleringsprocenten, såfremt 2/3 af de kommunale repræsentanter i kontaktudvalget modsætter sig forhøjelsen. Også i et bevillingsretligt perspektiv vil regionerne således betragtes som kommuner.

At den kommunale selvstyret er forbundet med en kommunal beskatningsret, og at der skal gives kommunerne mulighed for at samle de fleste af deres indtægter i en generel kasse, understøttes af Europarådets konvention om lokalt selvstyre fra 1985<sup>12</sup>.

Konventionen blev i høj grad til på dansk initiativ (under Britta Schall Holberg som Indenrigs- og Sundhedsminister). Den trådte i kraft i 1988, og i 1998 blev dens 10-års jubilæum fejret i København for at understrege den danske indsats i forbindelse med udarbejdelse af konventionen. Konventionen er i dag ratificeret af de fleste af Europarådets 46 medlemsstater og danner i vidt omfang et fælles grundlag for organiseringen af lokalstyret i EU's medlemsstater<sup>13</sup>. I Danmark synes der, i det mindste indtil regeringens

<sup>12</sup> Bekendtgørelse nr. 104 af 2. september 1988 af europæisk konvention om lokalt selvstyre.

<sup>13</sup> Den eneste EU-medlemsstat, der den 1. januar 2005 endnu ikke har tiltrådt konventionen, er Frankrig. En forklaring skal søges i den napoleonske statstænkning. Belgien tiltrådte således først konventionen i 2004. Den eneste anden EU-medlemsstat, der har haft væsentlige problemer mht. at tiltræde konventionen, var Storbritannien. Selvom



nedsættelse af strukturreformkommissionen i 2002, at have været en generel konsensus om, at konventionen var i overensstemmelse med principperne i det danske kommunale selvstyre, bortset fra en noget snævrere afgrænsning af de kommunale opgaver. Den eneste konkrete betydning, som konventionen får i en dansk sammenhæng, er, at den danske efterlevelse underlægges international overvågning. Efter konventionens artikel 13 skal de principper for lokalt selvstyre, der er indeholdt i konventionen, anvendes i forhold til alle typer af lokale myndigheder. Den enkelte stat kan dog angive, hvilke typer af myndigheder, der er omfattet. Den danske ratifikation omfatter amter og kommuner. Konventionens bestemmelser om kommuners økonomiske midler findes i artikel 9. Af særlig interesse i generel sammenhæng er bestemmelserne nr. 1-4 og 7, som tydeligt ikke imødekommes i udkastet til »Lov om regionernes finansiering«.

1. Lokale myndigheder skal, inden for rammerne af den nationale økonomiske politik, have ret til passende egne økonomiske midler, som de frit kan råde over ved udøvelsen af deres beføjelser.
2. Lokale myndigheders økonomiske midler skal stå i rimeligt forhold til det ansvar, som er hjemlet i forfatningen eller lovgivningen.
3. I det mindste en del af lokale myndigheders økonomiske midler skal hidrøre fra lokale skatter og afgifter, hvis størrelse de har beføjelse til at fastsætte indenfor lovens rammer.
4. De finansieringssystemer, som tildelingen af midler til lokale myndigheder er baseret på, skal være af tilstrækkelig alsidig og fleksibel karakter til at myndighederne, så vidt det er praktisk muligt, bliver i stand til at følge med den reelle udvikling i udgifterne ved udførelsen af deres opgaver.
5. Tilskud til lokale myndigheder må så vidt muligt ikke reserveres til finansiering af bestemte projekter. Ydelse af tilskud må ikke fratage de lokale myndigheder deres grundlæggende frihed til at udøve politisk skøn inden for deres eget kompetenceområde.

#### **Konventionens praktiske betydning**

Strukturreformkommissionen forholdt sig ikke til den europæiske konvention om lokalt selvstyre eller for den sags skyld til Grundlovens bestemmelse i § 82. Der er heller ingen af de offentliggjorte udkast til lovforslag til gennemførelse af kommunalreformen, der forholder sig til konventionen el-

---

Storbritannien traditionelt har haft et forholdsvis stærkt kommunalt selvstyre, måtte de britiske kommuner op gennem 1980'erne – under Margaret Thatchers voldsomme beskæring af det kommunale selvstyre til fordel for etablering af mere eller mindre markedsbaserede særlige agencies (quangos) – konstatere, at den kommunale selvstyreret ikke havde nogen forfatningsmæssig sikring (Martin Loughlin: »Local government, the law and the constitution« *Local Government Legal Society Trust*, 1983 samt Martin Loughlin: »Law, Legitimacy and the Constitution«, Michael Goldsmith (ed): *New Research in Central-Local Relations*, Gower 1986). En central dimension i Labours forfatningsreform efter Tony Blairs tiltræden som premierminister i 1998 var derfor – ved siden af styrkelsen af det skotske og waliske selvstyre og genoprettelsen af en fælles kommunal myndighed for London (Greater London Authority) – at styrke den retlige sikring af den kommunale selvstyreret ved at tiltræde den europæiske konvention om lokalt selvstyre.

ler Grundloven. Indenrigs- og Sundhedsminister Lars Løkke Rasmussen har i et brev til Amdsrådsforeningen i efteråret 2004 givet udtryk for, at han ikke mener, at regionerne er omfattet af konventionen. Begrundelsen er, at »de regioner, der som følge af den indgåede aftale om strukturreformen skal oprettes, er ikke amtskommuner og kan ikke sidestilles med disse«. De vil således ikke være omfattede af den danske erklæring om, hvilke myndigheder konventionen gælder for<sup>14</sup>. Lars Løkke Rasmussen understreger endvidere, at den enkelte stat selv kan bestemme, hvilke myndigheder, konventionen dækker og understreger, at Danmark vil »undlade at beslutte«, at regionerne skal høre under konventionen.

Indenrigs- og Sundhedsministerens påstand om, at regionerne ikke umiddelbart vil være omfattet af konventionen, er ikke korrekt. Regionerne etableres ved en sammenlægning af amter, de vil overtage nogle af amternes opgaver og hovedparten af deres personale samt deres bygninger, materiel, formue m.v. Men uanset det generelle princip i artikel 13 om konventionens anvendelse på alle relevante lokale og regionale myndigheder, vil regeringen sandsynligvis kunne opsig konventionen, for så vidt angår amterne og regionerne efter artikel 17 stk. 1 med 6 måneders varsel. Det gælder også, selvom det følger af Grundlovens bestemmelse i § 82, at regionerne som kommuner har ret til kommunalt selvstyre.

Den danske overholdelse af konventionen vil inden formentlig blive genstand for en vis offentlig debat i løbet af foråret og efteråret 2005. En delegation fra Europarådet besøgte i september 2004 Danmark for at evaluere det danske kommunestyre. Besøget var ikke fremprovokeret af den planlagte kommunalreform, men den kom uden tvivl til at udgøre det centrale fokus for besøget. Delegationen har endnu ikke offentliggjort sin rapport. Den ventes først gang i løbet af foråret. Europarådet har derfor heller ikke endnu drøftet det danske kommunestyre og kommunalreformplanerne. Men kommunalreformen vil sandsynligvis blive udsat for kritik. Det kan konkluderes på baggrund af Europarådets evaluering og anbefalinger i 2003 i forhold til overvejelserne om en regionalreform i Norge.

I modsætning til Danmark havde Norge ved sin tiltræden besluttet, at konventionen ikke skulle omfatte fylkeskommunerne (amterne), ligesom retten til kommunalt selvstyre ikke er sikret i den norske forfatning, der har rødder tilbage til 1814. Spørgsmålet om en regionalreform har også været diskuteret i Norge gennem de senere år. Som i Danmark har et af de centrale spørgsmål været, om Norge overhovedet behøver et regionalt niveau. I den rapport, der ligger til grund for Europarådets anbefaling, bemærkes, at selvom der som udgangspunkt i en stat af Norges størrelse kan argumenteres for etablering af kun ét kommunalt niveau, så betyder de store regionale forskelle, at det er problematisk at nedlægge det regionale selvstyre. Det vil kunne føre til drastisk centralisering. Af de norske regionalreformplaner fremgik det da også, at der blev planlagt fastholdelse af en form for regionale myndigheder baseret på valg. Europarådet peger i sin anbefaling<sup>15</sup> på tre modeller, der kan være relevante for indretning af det norske regionalstyre: styrkelse af det mellemkommunale samarbejde og sammenlægning af kommuner, fastholdelse af de eksisterende fylkeskommuner eller etablering af regioner gennem sammenlægning af fylkeskommuner. Hvis Norge vælger den sidste model, understreger rapporten, bør de fremtidige regionsråd vælges ved direkte valg, regionerne bør have egne kompetencer, og de bør have egne indtægter, der muliggør, at de kan operere og fungere autonomt.

<sup>14</sup> <http://www.arf.dk/Nyhedscenter/MandatNet/2004/JuraekspertSkalVurdereEuropaeiskKonvention.htm> (søgning den 28. januar 2005).

<sup>15</sup> Recommendation 141 (2003) on regional democracy in Norway.

#### 4. RET TIL REGIONALT SELVSTYRE?

Der er i forfatningsretlig og kommunalretlig teori ingen tvivl om, at Folketinget gennem lov kan ændre den kommunale inddeling og etablere nye typer af kommuner. Der er efter det ovenstående efter min opfattelse heller ingen tvivl om, at de kommuner, der måtte blive etableret gennem lovgivning, har ret til kommunalt selvstyre, hvis – uanset hvad de så betegnes som – opfylder definitionen på, hvad der er kommuner. Men et spørgsmål, der ikke er besvaret, er, om der efter Grundloven består en ret til et såvel lokalt som regionalt kommunalt selvstyre.

For antagelsen kan fremføres, at de danske kommunalordninger siden 1840'erne og især siden 1850'erne for landområderne har været indeholdt en ret til såvel lokalt som regionalt selvstyre.

Ved anordning af 13. august 1841 var der sket en vis demokratisering af amterne gennem etablering af amtsråd, der var sammensat af amtmanden som formand, en af amtets provster, indtil 2 lensbesiddere samt yderligere 6 medlemmer, hvoraf den ene halvdel blev valgt af og blandt amtets sædegårdsejere<sup>16</sup>, og den anden halvdel blev valgt af sogneforstanderskaberne i amtet gennem valgmænd<sup>17</sup>. Amtsrådene blev revideret i forbindelse med kommunalreformen af 1855, der blev forstået som en første indfrielse af Grundlovens løfte om kommunalt selvstyre. Amtsrådene bestod herefter af amtmanden som formand og et ulige antal valgte medlemmer, hvoraf den større halvdel blev valgt af sogneforstanderskaberne (fra 1867 sognerådene) og den mindre halvdel af de største skatteydere i amtet. De selvskrevne medlemmer, bortset fra amtmanden, forsvandt. Amterne blev herefter betragtet som »overkommuner« i forhold til sognekommunerne, hvilket bl.a. kom til udtryk i amtmandens formandskab, som blev fastholdt indtil kommunalreformen af 1970. Det skal dog primært tilskrives praktiske grunde: mangel på administrativ kapacitet, men sandsynligvis også en vis skepsis i forhold til amtsrådenes og landkommunernes evne eller vilje til på eget initiativ at udvikle nødvendig administrativ kapacitet. En forståelse der understøttes af udviklingen i lovgivningen om købstadskommunerne. Anordningen af 1. januar 1840 havde fastholdt en klar opdeling i styrelsen af købstæderne i en principielt statslig magistrat og en kommunal borgerrepræsentation, der var sammensat af valgte borgerrepræsentanter. Ved købstadskommunalreformen af 1868 blev magistraten og borgerrepræsentation lagt sammen i byrådet, der blev ledet af borgmesteren, der var statslig embedsmand. En ordning, der først og fremmest var baseret på pragmatiske grunde. Borgmesteren var nemlig også ofte både politimester og dommer. En kommunalisering af hvervet som borgmester måtte derfor afvente den revision af retsplejeloven eller domstolssystemet, der også var lovet i Junigrundloven. Retsplejereformen, der klart adskilte funktionerne som dommer og politimester (og borgmester), blev først gennemført i 1919. Gennemførelsen af en fuldstændig organisatorisk og økonomisk adskillelse mellem statsamtet repræsenteret ved amtmanden og amtskommunen ved kommunalreformen af 1970 – der blev vedtaget på trods af, at især indenrigsministeriets repræsentanter i den kommunallovskommission, der forberedte kommunalreformen af 1970 havde argumenteret imod en fuldstændig adskillelse<sup>18</sup> – kan ses som en endelig, om end meget sen opfyldelse af Grundlovens selvstyreløfte.

<sup>16</sup> En sædegård var et gods med adelige privilegier.

<sup>17</sup> Poul Andersen. Dansk forvaltningsret, 5. udg. 1965 s. 110 f.

<sup>18</sup> Et mindretal af kommunallovskommissionens medlemmer bestående af repræsentanterne for de samvirkende sognerådsforeninger og tre af Indenrigsministeriets fire repræsentanter i kommissionen foreslog, at den rent administrative ledelse af amtskommunernes opgaver for en periode fortsat burde forestås af amtmanden for at undgå at problemer i forbindelse med delingen af amternes administration, herunder evt. personalemangel (bet. 420/1966 s. 289). Et andet mindretal, Indenrigsministeriets fjerde og sidste repræsentant i kommissionen, en stiftamtmand, delte denne bekymring, men fremførte også en mere grundlæggende – og i et tilbageblik mere vægtig – kritik: Den fuldstændige adskillelse mellem statsamtet og amtskommunen – og dermed opgivelsen af amtmandens koordinerende og modererende rolle – ville skabe risiko for en øget central-

En parallel historisk orienteret, men modsat rettet argumentation kan imidlertid fremføres med støtte i købstadskommunerne. De blev først inkorporeret i amtskommunerne med kommunalreformen af 1970. På den anden side var en forudsætning for såvel landkommunalstyret – som omfattede både sognekommunerne og amtskommunen som en helhed – og købstadskommunalstyret en forventning om tæt samarbejde mellem amt og købstad eller købstæder.

Den historisk baserede forståelse af den kommunale selvstyreret som orienteret mod såvel lokalt som mere regionalt orienterede varetægtelse af offentlige opgaver, men uden at der dermed er knyttet et specifikt krav til indretning af et eget regionalt kommunestyre, understøttes af, at Junigrundloven af 1849 også indebar et fravalg. Den belgiske forfatning af 1831 – der, som nævnt ovenfor, i artikel 31 (nu 35) indeholder en forpligtelse for staten til at indrette både et lokalt (municipalt) og et regionalt (provinsialt) selvstyre – var på flere områder en inspirationskilde for udarbejdelsen af Junigrundloven. Når det gjaldt formuleringen af den kommunale selvstyreret, valgtes imidlertid den efter samtidens opfattelse mere radikale model fra den franske revolutionsforfatning. Efter Grundloven indebærer den kommunale selvstyreret derfor ikke blot en modifikation af en napoleonsk eller enstrengt statslig kompetencestruktur eller med andre ord, en udvidelse af princippet om magtens tredeling med et princip om magtfordeling indenfor rammerne af den offentlige forvaltning, der i sit udgangspunkt var en folkelig modvægt til en hierarkisk og professionel statsadministration<sup>19</sup>. Den kommunale selvstyreret er en kollektiv frihedsrettighed, en selvbestemmelsesret, der skulle supplere og bidrage til at realisere den individuelle selvbestemmelsesret og et princip om folkelig deltagelsesret, der rakte videre end blot retten til politisk repræsentation<sup>20</sup>. Grundlovens løfte om kommunal selvstyreret retter sig således imod såvel helt lokale som mere regionalt

---

administrativ styring uden synderlig forståelse for de faktiske regionale og lokale forhold. En skepsis, der i særlig grad rettede sig mod Indenrigsministeriets fremtidige rolle kommunalt overtilsyn, som han var bekymret for ikke ville blive udøvet med – formentlig såvel politisk som juridisk – varsomhed (bet. 420/1966 s. 290 ff.).

<sup>19</sup> En parallel, der har samme historiske og idemæssige baggrund, kan findes i straffeprocessens regler om nævninge og domsmænd som en folkelig modvægt til de professionelle dommere.

<sup>20</sup> Det er åbenbart, at den planlagte kommunalreform vil betyde en endelig omformning af kommunestyret til et rent repræsentativt demokrati. Mange af de aftalte omkring 100 storkommuner vil ikke alene i befolkningsmæssig, men også geografisk henseende, blive så store, at størrelsen i sig selv vil udelukke de fleste kommunalpolitikere i at få et grundigere kendskab til alle kommunens lokalområder, ligesom mulighederne for informel kontakt mellem borgere og politikere også vil blive formindsket. Der er ikke lagt op til væsentlig udvidelse af antallet af kommunalbestyrelsesmedlemmer. Regeringen har i december 2004 nedsat en tænketank, der skal undersøge mulighederne for at styrke nærdemokratiet. Den skal bl.a. drøfte om brugerbestyrelserne kan gives mere kompetence og om reglerne for oprettelse af lokalråd giver de nødvendige muligheder for inddragelse af lokalområderne i de nye, større kommuner. Problemstillinger, der ligesom spørgsmål om styrkelse af de individuelle rettigheder til deltagelse eller medvirken i afgørelser, der særligt berører dem, ikke synes at være taget højde for i mange af de udkast til lovforslag, der skal gennemføre opgaverreformerne. Tværtimod vil et par af udkastene til lovforslag – forslaget til lov om kommunale brugerservicecentre og forslaget til lov om forpligtende kommunale samarbejder – reducere beskyttelsen af den individuelle retssikkerhed gennem fjernelse af barrierer for udveksling af informationer om den enkelte borger og begrænsning af adgangen til aktindsigt efter forvaltningsloven, persondataloven og offentlighedsloven.

prægede forhold, men spørgsmålet om, *hvordan* det kommunale selvstyre konkret organiseres, er som udgangspunkt op til Folketingets beslutning.

## 5. ORGANISERING AF REGIONERNE

Ved indgåelsen af den aftale i juni 2004, der ligger til grund for udarbejdelsen af de konkrete planer for gennemførelsen af kommunalreformen, var det en målsætning for regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti) og dens forligspartner, Dansk Folkeparti, at reducere antallet af skatteudskrivende niveauer fra tre til to og samtidig etablere regioner, der skal have ansvaret for sygehusvæsenet og sygesikringsområdet, for udarbejdelse af regionale udviklingsplaner på områderne natur og miljø, erhverv, turisme, beskæftigelse, uddannelse og kultur samt udviklingen i regionens udkantsområder og landdistrikter, for en række institutioner for udsatte grupper og grupper samt oprette trafikselskaber med ansvaret for den kollektive busstrafik i regionen samt for amtsbaner, der ikke overgår til staten. Aftalen er forholdsvist detaljeret omkring finansieringen af de fremtidige regioner, men nævner ikke noget om styrelsesforhold.

Regeringen kunne – i det mindste ud fra rent formelle betragtninger – have valgt at organisere regionerne på en måde, der ville have sikret en regionalt baseret styring af og ikke mindst et regionalt baseret politisk og retligt ansvar for regionerne uden at være kommet i konflikt med Grundlovens bestemmelse om kommunernes ret til selvstyre, eller med andre ord ved ikke at organisere regionerne som kommuner ledet af regionsråd, hvis medlemmer skal vælges ved direkte valg i regionen. Løsningen havde været at styrke kommunerne og samtidig pålægge dem at etablere forskellige former for kommunale fællesskaber omkring regionalt prægede opgaver som sygehusdrift og sygesikring, regionalplanlægning, erhvervsudvikling m.v. Regeringen kunne i relation til nogle af opgaverne, f.eks. sygehusvæsenet, også have valgt at etablere nye statslig-kommunale fællesskaber. En model kunne her være Hovedstadens Sygehusfællesskab<sup>21</sup>, der driver sygehusene i Københavns og Frederiksberg kommuner, og hvis bestyrelse udpeges af Indenrigs- og sundhedsministeren og de deltagende kommuner.

En anden og måske mere oplagt mulighed havde været at tage udgangspunkt i den model, der anvendes i forbindelse med Hovedstadens Udviklingsråd (HUR), der omfatter Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Københavns, Frederiksborg og Roskilde Amtskommuner. I et retligt perspektiv kan HUR bedst beskrives som et obligatorisk kommunalt fællesskab. HUR's opgaver er fastlagt i Lov nr. 354 af 2. juni 1999 om Hovedstadens Udviklingsråd med senere ændringer og omfatter opgaver i forbindelse med Øresundssamarbejdet, regionplanlægning, trafikplanlægning, kollektiv trafik, udvikling af regionens erhvervs politik og turismeinitiativer samt medvirken i af det regionale kulturliv. HUR ledes af et råd på 11 medlemmer. Amtsborgmestrene for Københavns, Frederiksborg og Roskilde amter er ligesom Københavns overborgmester og Frederiksborgs borgmester fødte medlemmer. Borgerrepræsentationen i Københavns kommune og amtsrådet i Københavns amt vælger herudover hver 2 medlemmer, mens amtsrådene i Frederiksborg amt og i Roskilde amt hver vælger yderligere 1 medlem. De udgifter, der er forbundet med HUR's virksomhed, dækkes af de deltagende

<sup>21</sup> Lov nr. 1132 af 21. december 1994 om Hovedstadens Sygehusfællesskab.

kommuner og amtskommuner på baggrund af udskrivningsgrundlaget. Det giver sig selv, at selvom HUR grundlæggende er et kommunalt organ, så har det ikke en egen, mere omfattende selvstyret. Enhver selvstyret, der rækker udover de opgaver, der er henlagt til HUR, tilfalder de amtskommuner og kommuner, der deltager i HUR.

HUR-modellen har været på tale i forbindelse med forhandlingerne om de fremtidige regioner, men er forkastet af regeringen til fordel for den valgte regionsmodel. Men regeringen og Folketinget kan ikke efter Grundloven etablere regioner i en form af kommuner uden ret til kommunalt selvstyre.