

Lunds Universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STVK01 Kandidatuppsats
VT13
Åsa Knaggård

Kommunernas grundlag

Om hur regeringsformen och den nationella demokratin uppfattas på kommunal och regional nivå

Nils Olsson
2013-05-21

I denna uppsats studeras hur lokala aktörer betraktar den nationella demokratin manifesterad i regeringsformen. Det teoretiska ramverk som används består av idealtyperna folkmakt och konstitutionalism. Materialet som studeras är svenska kommuners och landstings remissyttranden till en reformerad grundlag.

Innehåll

Abstract	4
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte.....	6
1.3 Avgränsning	7
2 Teori	8
2.1 Konstitutionalism	8
2.1.1 Maktdelning	9
2.1.2 Medborgarens individuella rättigheter.....	9
2.1.3 Rättssäkerhet	9
2.2 Folkmakt.....	10
2.2.1 Demokrati som livsform	10
2.2.2 Beslutsdemokrati	10
2.2.3 Ekonomisk demokrati.....	11
3 Metod	12
3.1 Idealtyper	12
3.2 Misstagsrisken.....	12
4 Material.....	14
5 Empiri	15
5.1 Förslagen i <i>En reformerad grundlag</i>	15
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar	16
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	16
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	17
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip.....	17
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	17
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	18

5.1.7	Ett kapitel om kommunerna i RF	18
5.1.8	Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ.....	18
5.1.9	Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet	19
5.1.10	Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter.....	19
5.1.11	Personvalsinslaget i valsystemet	20
5.2	Östersunds kommun	21
5.3	Åre Kommun.....	22
5.4	Växjö kommun.....	23
5.5	Uppsala kommun.....	24
5.6	Luleå kommun	25
5.7	Norrbottnens läns landsting	26
5.8	Region Skåne	28
5.9	Folkpartiet i Kalmar län.....	29
6	Analys.....	31
6.1	Kategorisering	31
6.2	Analys	34
7	Slutsats	35
8	Referenser	36
9	Bilagor	37

Abstract

Changes in a national constitution are in their very nature a fundamental shift in a country's polity. The focus of this essay is how the local and regional consultation bodies reacted to proposed changes in the Swedish constitution leading up to the actual reform in 2010. This essay is specifically aiming towards finding out how constitutional changes are perceived on a local and regional level of society. The theoretical framework presented is based upon, on the one hand, popular sovereignty and on the other constitutionalism. These two concepts are used to categorize and analyze the comments on the constitutional reform. The local actors have a strong tendency towards only commenting on issues concerning local and regional popular sovereignty. These are topics that, without a doubt, intersect with national interests, but no consideration is taken to this by the municipalities or regions. This leads to the conclusion that it is misleading to describe the local view on national democracy as neither popular sovereignty nor constitutionalism; but rather as *local* popular sovereignty.

Keywords: Sweden, municipalities, constitution, constitutionalism, popular sovereignty

1 Inledning

1.1 Bakgrund

I en svensk kontext har balansgången mellan folkmakt och konstitutionalism varit ett återkommande inslag i den politiska debatten. Under 1930-talet reagerade den svenska riksdagen mot de diktatoriska strömningarna i resten av Europa genom att frågan om yttrandefrihet skulle inkluderas i grundlagen eller inte lyftes. Ur debatten på 1970-talet fick de personliga rättigheterna sin ställning ordentligt stadgade i regeringsformen (RF). Denna förstärkning manifesterade sig kanske främst genom begränsningen av den lagstiftande församlingens möjligheter att inskränka rättigheterna (Mattson, Petersson 2008: 32).

Grundlagsändringen på 70-talet föranleddes av en intressant politisk debatt. Då framträdde det en skillnad mellan hur de politiska blocken såg på delar av konstitutionens roll. Folkpartiet resonerade som så att en sådan lagstiftning skulle utgöra en buffert mot riksdagsbeslut som inskränkte de relativa rättigheterna; dels skulle de skyddas genom att skrivas in i regeringsformen, dels genom att kräva en kvalificerad majoritet för att kunna inskränka dem. Moderaterna stödde lagstiftningsförslaget, men med en annan motivering. Deras fokus var istället att lagstiftningen var nödvändig för att skydda den enskilda medborgaren från majoritetens tyranni. På den andra sidan blockgränsen fanns Socialdemokraterna. De motsatte sig kravet på en kvalificerad majoritet och drev istället en argumentation i folkmaktsanda. De menade att det vore fel att begränsa riksdagens beslutsförmåga eftersom de företrädde folket.

Det är dock omtvistat huruvida det är den ideologiska orienteringen som avgör vilken position partierna tar i förvaltningsrättsliga frågor. Det finns de som hävdar att det som avgör partiernas agerande istället handlar om deras ställning, dvs. om de är i opposition eller inte (Mattson, Petersson 2008: 34f). Huruvida orsaken till partiernas positionering beror på ideologisk övertygelse eller om det handlar om oppositionspolitisk strategi är av mindre vikt här. Det denna korta exemplifiering av riksdagsdebatt vid grundlagsändringar synliggör är dikotomin mellan folkmakt och konstitutionalism, båda två kopplade tätt samman med det demokratiska styrelseskicket.

Den politiska diskussionen har inte endast berört de nationella politiska aktörerna utan även de lokala. Inför ändringen av RF som planerades äga rum 2010 stadgar utredningen: ”Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform underströks att den kommunala självstyrelsen utgör en av grundstenarna för den svenska demokratin” (Grundlagsutredningen 2008:531). Det finns alltså en syn på kommunerna som en central aktör i vår demokrati. Denna uppsats kommer att analysera kommunernas demokratiska ideal.

1.2 Syfte

Regeringsformen utgör en av de viktigaste grunderna för den svenska demokratin. Tillsammans med de övriga grundlagarna ska de förhindra att de svenska beslutsfattarna överskrider sina befogenheter. Detta utgör en nationell angelägenhet och är kanske främst en fråga som berör den nationella politiken. Mot bakgrund av en till och från återkommande debatt om att de svenska riksdagspartierna är toppstyrda så är det intressant att grubbla över synen på demokratin på de lägre nivåerna. Partiledningens jättar tenderar att blockera uppmärksamheten mot de bortglömda småpolitikerna. När jättarnas röster ekar så förblir lokalpolitikern antingen tyst eller så drunknar dess svaga röst i dånet. Men ibland, inte alltid, blir den nationella politiken också en angelägenhet för de små. Deras röster kan höras men bara på jättarnas villkor. Möjligheternas fönster öppnas och de små får göra sig hörda i de storas frågor. Det är just ett sådant ögonblick som utgör scenen för denna uppsats. Det är vid just ett sådant ögonblick som de små får göra sig hörda.

I och med avsikten att ändra grundlagen öppnades även ett annat fönster, en möjlighet att förändra den svenska demokratin och de lokala politikerna gavs möjligheten att påverka. Två positioner kunde ställas mot varandra, två läger kunde engagera sig i striden. Det stod mellan å ena sidan en förstärkt position för lagen och å andra sidan en vision om en oinskränkt folksuveränitet. Ödesmättat, inte sant? Mitt i detta fanns de små kommunerna och även för deras del stod saker på spel. Kommunerna fick en möjlighet att välja sida, att positionera sig efter sina egna preferenser. Den nationella politikens klumpiga redskap kunde ställas mot den lokals finkalibrerade verktyg. Den formella vägen till inflytande låg öppen och kommunerna fick en möjlighet att ta till vara på sina egna intressen. *En reformerad grundlag*, SOU 2008:125, var den tärning som väntade på att kastas. För kommunernas del var den lokala makten den högsta insatsen. Den kommunala självstyrelsen, suveräniteten eller autonomin, kunde antingen stärkas eller försvagas. Det som var på väg att hända var den kanske viktigaste händelsen i norra Europa sedan 1974!

Syftet med denna uppsats är att analysera, studera och kategorisera de remissyttranden som lokala och regionala aktörer lämnat i samband med utredningen *En reformerad grundlag*. Kategoriseringen kommer att göras efter begreppen *folkmakt* och *konstitutionalism*. Syftet mynnar därför ut i följande frågeställning som avses att besvaras:

Vilka demokratiska ideal ligger till grund för lokala och regionala aktörers yttranden?

1.3 Avgränsning

Grundlagsändringen är intressant att studera av flera skäl. Det som väckte mitt intresse initialt var det faktum att en sådan ändring får konsekvenser för samhällets spelregler, det skulle till om kunna betraktas som ett ingrepp på statsskicket som vi känner det. Bland de remissyttranden jag redan hunnit studera så tycks det finnas två idealpositioner: folkmakt och konstitutionalism. I många avseenden innebar förändringen att grundlagens position stärktes. Men egentligen är det inte de direkta konsekvenserna av en sådan reform som intresserar mig här. Istället är det hur remissinstanserna resonerade och argumenterade kring den föreslagna förändringen som intresserar mig, specifikt hur de lokala aktörerna uppfattade den. Jag kommer därför endast att studera själva yttrandena och inte den realiserade grundlagsändringen; vilka intressen som kan anas och om det finns ett uppenbart samband mellan olika typer av remissinstanser och olika åsikter.

En myriad instanser valde att yttra sig, många av juridisk natur, men även exempelvis LO, en organisation sprungen ur den svenska arbetarrörelsen. Bland alla dessa olika aktörer är det kommunerna och landstingen som intresserar mig mest. I denna uppsats kommer alla lokala aktörer som yttrade sig att redovisas, det vill säga fem kommuner, två landsting och Folkpartiet i Kalmar län. Det är kanske inte helt givet för FP att ska vara med i denna sammanställning, men eftersom de trots allt är politiker på regional nivå anser jag de vara av relevans för analysen.

Kommuner och landsting är mindre politiska enheter vars existens i mångt och mycket kan anses vara beroende av hur mycket makt som riksdagen är villig att dela med sig av. Den makt som de har skyddas genom grundlagen och när den är föremål för förändring borde det väcka deras intresse. Detta är alltså ett ypperligt tillfälle att studera hur aktörerna på lokal och regional nivå ser på sin egen position, men också hur de uppfattar demokratin som sådan. Därför kommer jag enbart att fokusera på de förslag som dessa yttrar sig om.

2 Teori

De teoretiska grundbegreppen som kommer att tillämpas i denna uppsats är folkmakt och konstitutionalism. Som fenomen manifesterar de sig som ett centralt inslag i den svenska demokratin. Den kanske tydligaste illustrationen av detta ryms i just RF 1 kap 1 § första respektive tredje stycket: ”*All offentlig makt i Sverige utgår ifrån folket*”, samt, ”*Den offentliga makten utövas under lagarna*”.

Kopplingen som finns mellan folkmakt och konstitutionalism är att de i en liberal demokrati är beroende av varandra. Konstitutionalismen kan enklast beskrivas som förekomsten av en grundlag som i en liberal demokrati inskränker de folkvalda politikernas möjlighet att agera obehindrat. Det är folkmakten som då tyglas. Lagen antas begränsa de folkvaldas möjlighet att inskränka vissa fundamentala principer. Samtidigt skulle en demokrati knappast vara värd namnet om det inte fanns inslag av folkmakt. Ett motsatt förhållande är en stat utan konstitutionalism, en illiberal demokrati, där folkmakten är obehindrad av överordnade principer (Lundquist 2001:103).

2.1 Konstitutionalism

Konstitutionalism kan brytas ned till tre fundamentala beståndsdelar. Gemensamt för alla delar i denna juridiska treenighet är att de begränsar den beslutande och den verkställande maktens befogenheter. Det är alltså en fråga om den demokratiska maktens strukturella utformning genom lagstiftning. Kortfattat handlar det om att stärka grundlagens betydelse på bekostnad av det folkvalda parlamentets lagstiftande makt. I det följande avsnittet kommer de tre beståndsdelarna att presenteras. Dessa är: maktdelning, medborgarens individuella rättigheter och rättssäkerhet.

Ett av de argument som framförs av förespråkare för konstitutionalism är att minoriteter måste skyddas från majoriteten. För att förhindra majoritetens tyranni är konstitutionen ett synnerligen lämpligt verktyg. Den är i regel svårare att förändra än vanliga lagar och är överordnad annan lagstiftning. Principen om maktdelning har ett klart och tydligt samband med konstitutionalismen. För att en reell maktdelning ska kunna föreligga krävs det att den är grundlagsstadgad. Thomas Madison beskrev behovet av en grundlagsskyddad maktdelning just för att minska risken för majoritetens tyranni. Om all makt föll i majoritetens händer skulle minoriteterna förbli oskyddade. Genom maktdelning anses denna risk åtminstone vara minimerad (Dahl 1956: 6).

Behovet av att skydda medborgaren från statens övergrepp är uttryck för dels rädslan för majoritetens tyranni men även för rädslan för förlust av frihet.

Tankegångarna återfinns även hos Friedrich von Hayek. Hayek menade att mångfalden av mänskliga önskemål aldrig skulle kunna tillgodoses av en oinskränkt stat. För att kunna tillgodose medborgarnas intressen måste de kunna uppnå dessa för egen maskin. Genom att fastslå statens skyldigheter gentemot medborgaren tillvaratas och beskyddas de individuella intressena. Hayek menade i samma kontext att en oinskränkt stat hotar medborgarnas frihet och även därför är det nödvändigt att inskränka staten genom grundlagen (Held 1997:319).

2.1.1 Maktdelning

1809 års regeringsform formulerade en tydlig maktdelning mellan lagstiftande, dömande och verkställande makt. Maktdelning värdesätts för att det är ett sätt att motverka att den offentliga makten koncentreras till ett fåtal aktörer.

1974 års RF skiftade dock skiftade fokus, från den tydliga maktdelningsprincipen till en starkare betoning på folkmakt. Men trots detta finns det spår från maktdelningstiden: självständiga myndigheter, oberoende domstolsväsende, uppgiftsfördelning mellan stat och kommun, et cetera (Lundquist 2001:99)

2.1.2 Medborgarens individuella rättigheter

Om konstitutionalismens beståndsdelar skulle graderas efter hur kända de är skulle de individuella rättigheterna förmodligen kvalificera till en första plats. De har varit föremål för flera internationella konventioner som även inkorporerats i, bland annat, den svenska lagstiftningen. Rättigheterna kan kategoriseras efter ett flertal olika principer; en variant som kan användas för europeiska konstitutioner kan se ut enligt följande (enligt uppställningen från Lundquist 2001:97):

- Mänsklig värdighet
- Personlig frihet
- Procedurer för att förhindra godtyckliga politiska ingrepp
- Aktiva politiska rättigheter
- Likheter inför lagen
- Ansvar för samhällsmedlemmarnas sociala och ekonomiska förhållanden

2.1.3 Rättssäkerhet

Fundamentet till rättsäkerhet är att det finns en fungerande rättsstat. I det svenska fallet kopplas detta enklast till, det redan presenterade citatet från, regeringsformen: ”*Den offentliga makten utövas under lagarna*”. Den bakomliggande tanken är att underordningen till lagstiftningen ska skapa förutsättningarna för en förutsebar maktutövning. En annan förväntad effekt av en sådan ordning är att den enskilde medborgaren skyddas från, potentiella,

övergrepp av den offentliga makten, något som kan kopplas tillbaka till de individuella rättigheterna. För att principen om rättssäkerhet ska vara fungerande måste lagstiftningen tolkas enhetligt och dessutom måste en retroaktiv tillämpning förhindras. Det kan ses som en konkretisering av det centrala begreppet förutsebarhet (Lundquist 2001:99). Dessutom kan det adderas en laghierarki där grundlagen är överordnad annan lagstiftning. I det svenska fallet tillkommer EU-lagstiftningen som är överordnad de svenska lagarna. Den hierarkiska strukturen innebär att om det uppstår en konflikt mellan nivåerna är det grundlagens tolkning som har företräde (Murkens 2010).

2.2 Folkmakt

Lundquist konstaterar att det inte finns någon enhetlig definition av folkmakt som begrepp. Dessutom används flera olika begrepp för att beskriva fenomenet: folkmakt, folksuveränitet, folkstyrelse och majoritetsstyre. Jag kommer dock att välja att använda Lundquists begrepp, folkmakt. Även vilka beståndsdelar som den tillskrivs varierar. Jag kommer att följa den definition som Lundquist presenterar, det blir därför naturligt att även använda samma begreppsformulering. Skälet till detta är att han utgår ifrån den svenska folkmaktsdiskurs som, åtminstone enligt honom själv, präglar det svenska demokratiska systemet. Dessutom använder han just regeringsformen som utgångspunkt (Lundquist 2001:88f). De beståndsdelar, demokratityper, som folkmakten delas in i är: ekonomisk demokrati, demokrati som livsform och organisationsdemokrati. Dessa kommer att presenteras i korthet nedan.

2.2.1 Demokrati som livsform

Denna demokratityp har sitt fokus på det sociala samspelet mellan människor som ska genomsyra staten som helhet såväl som kommunerna eller regionerna. Det stipuleras ett flertal värden som präglar detta samspel: jämlikhet, frihet, förståelse, solidaritet, tolerans, tillit och ömsesidig respekt. Enligt Lundquist återfinns beståndsdelan som ideal just i regeringsformen genom formuleringen i dess portalparagraf: ”*Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden*” (Lundquist 2001:89f).

2.2.2 Beslutsdemokrati

Medan demokrati som livsform främst handlar om ett socialt förhållningssätt kan beslutsdemokratin betraktas som hur själva beslutsprocessen ser ut. Stor vikt läggs vid att ett beslut ska fattas gemensamt i frågor om kollektiva angelägenheter. Det

handlar även om själva beslutsprocessen. För att ett beslut ska kunna anses vara demokratiskt måste det föregås en inkluderande debatt.

Lundquist väljer dessutom att fördjupa beslutsdemokratin genom att separera den i två underkategorier. Den första är organisationsdemokratin som innefattar beslutsordningen i exempelvis en frivillig organisation. Organisationsdemokratin presenteras som en viktig del av civilsamhället. Den andra underkategorin är politisk beslutsdemokrati och rör beslutsprocessen inom staten och kommunen. Även beslutsdemokratin, specifikt politisk beslutsdemokrati, återfinns i RF: ”*Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt*” (Lundquist 2001:89f).

2.2.3 Ekonomisk demokrati

Här återfinns makten över ekonomin och den ekonomiska resursfördelningen medborgarna sinsemellan. Lundquist illustrerar detta genom att kategorisera en hög ekonomisk demokrati som en ”*jämnare fördelning av resurser och kapabiliterer*”. I takt med att fördelningen blir jämnare blir också den ekonomiska demokratin starkare (Lundquist 2001:99).

3 Metod

3.1 Idealtyper

Då mitt syfte är bland annat att analysera de lokala aktörernas syn på demokratin har jag valt som metod att kategorisera deras yttranden efter idealtyper. De två idealtyper som kommer att tillämpas är folkmakt och konstitutionalism.

En idealtyp är i princip en utopisk, teoretisk konstruktion; en övernaturlig konstruktion som saknar en faktisk motsvarighet i den verkliga världen (a lá Platons idévärld). Idealtyper är i sig överdrifter av egenskaper som faktiskt finns representerade i verkligheten. Styrkan i att använda idealtyper är att det underlättar identifieringen och kategoriseringen av ett empiriskt material, i mitt fall demokratiideal. I förlängningen förväntas idealtyperna vaska fram ett lättförståeligt och överskådligt material. (Weber 1949:91). Centralt för idealtyper är att de ska betona de verkligt unika egenskaperna hos ett fenomen, alltså de verkligt urskiljande egenskaperna hos olika ideal (Agevall 168).

I min mening är styrkan i att använda idealtyper att de etablerar ett ramverk inom vilket jag kan förhålla mig till det jag studerar. I det här konkreta fallet kommer man att få ett ograderat spektrum med ytterligheterna folkmakt och konstitutionalism. De renodlade idealen kan komma att manifesteras sig, men förmodligen bara delvis.

3.2 Misstagsrisken

Min strävan med denna uppsats är att göra en analys. Inför en sådan uppgift måste man vara medveten om risken med att inte lyckas förhålla sig objektivt till dels studieobjektet och dels slutsatserna.

Ett problem med begreppsparet jag valt är att de skapar ett spektrum som riskerar att bli lite väl tvådimensionellt. Även om remissyttrandena placeras längs skalan med den högsta tänkbara precision, kvarstår fortfarande risken att missa vissa nyanser. Demokrati som fenomen rymmer inte enbart frågan om grundlagens vara eller inte vara. Det skulle vara möjligt att förstå materialet med andra kontrasterande ideal, så som representativ och direkt demokrati.

Nils Olsson

Det tredje problemet gäller mitt material. De remissyttranden som jag valt att studera är relativt få i antal. Konsekvensen av detta är att slutsatserna kan bli svåra att göra generellt gällande.

4 Material

Mitt material är givet med tanke på min utgångspunkt, jag kommer att titta på kommunernas, landstingens och Folkpartiet i Kalmar läns yttranden till *En reformerad grundlag*. Det kommer alltså att röra sig om skriftliga, formella, källor. Det kan såklart finnas flera kanaler för, åtminstone, de etablerade partierna med riksdagsmandat att låta lokala stämmor yttra sig om nationella angelägenheter. Det blir dock inte mycket mer formellt än i ett remissyttrande och då mitt intresse är formella diskussioner är det lämpligt att använda dessa. Dessutom är det förmodligen den enda kanalen som lokala partier kan yttra sig genom.

Utredningen innehåller ett flertal förslag som rör RF som helhet. Det finns en stor bredd bland dessa. Utgångspunkten för materialvalet kommer dock att vara de lokala aktörernas kommentarer till utredningens förslag. Detta medför att det inte finns någon poäng i att presentera andra förslag än de som de lokala aktörerna kommenterar. Ett flertal förslag berör på ett direkt sätt kommunernas position och uppdrag. Det betyder inte nödvändigtvis att de enbart kommer att beröra dessa förslag i sina yttranden. Det är dock ett rimligt antagande att de gör det då deras maktutövning är knuten till vad som stipuleras i grundlagen.

Utöver det officiella trycket kommer jag även att använda mig av litteratur som hjälper mig vid tillämpningen av den valda teorin och metoden.

5 Empiri

I denna del kommer jag att redovisa hur de valda remissinstanserna förhåller sig till förslagen som presenteras i *En reformerad grundlag*. Inledningsvis kommer jag att presentera de förslag som är relevanta för denna uppsats. Min ambition kommer att ligga på att vara så explicit som möjligt, jag kommer därför att summera de yttranden jag valt i sin helhet. I de fall där de finns fullmäktigepolitiker som är skiljaktiga så kommer deras synpunkter att behandlas om deras reservationer är tydligt redovisade. Eftersom jag kommer att behandla flera korta remissyttranden kommer jag att utelämna referenser till dessa texter. Samtliga yttranden som används kommer istället att bifogas som bilagor.

5.1 Förslagen i *En reformerad grundlag*

Utredningen tillsattes 2004 med uppdraget att se över RF i sin helhet. Arbetet hade som utgångspunkt att det tilläts fria tyglar inom ramen för sina övergripande frågeställningar. Det var upp till utredningen själv att fokusera på vad de bedömde som relevant; åtminstone inom ramen för sitt uppdrag och dess tillhörande frågeställningar. Utredningens primära uppgifter sammanfattas nedan, de återfinns i kommitténs direktiv.

Sammanfattning primära uppgifter (Grundlagsutredningen 2008:125: 833)
"stärka och fördjupa det svenska folkstyret" "öka medborgarnas förtroende för den svenska folkstyrelsen" "höja valdeltagandet" "utreda frågor om lagprövning" "behov av en författningsdomstol" "domstolarnas roll i det konstitutionella systemet" "öka öppenhet vid tillsättning av högre statliga tjänstemän" "kommunala extraval" "kommunala folkomröstningar"

De förslag som kommer att presenteras nedan är de som lämnats yttranden till av de remissinstanser som jag valt att studera.

5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar

Detta kan tyckas vara en ickefråga men den har trots allt en viss tyngd. Frågan om huruvida kommunalval och riksdagsval ska hållas på samma dag eller inte är gammal. Den har återkommit i ett flertal olika utredningar genom åren. Argumenten har handlat om hur starkt sambandet är mellan nationell och lokal politik. Det har argumenterats för att skilda valdagar skulle möjliggöra mer relevanta valkampanjer på lokal nivå om de inte överskuggades av riksdagspolitiken. En motsatt position gör gällande att det istället finns ett tydligt samband mellan nationell och lokal politik och att gemensam valdag därför inte kväver den ena eller andra nivån (Grundlagsutredningen 2008:125:173).

Utredningens förslag är att valdagen ska förbli gemensam (Grundlagsutredningen 2008:125:176).

5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige

Utredningen föreslår att extra val till kommunfullmäktige ska kunna initieras av kommunfullmäktige. Det vill säga val som är utanför de ordinarie valen. Utredningen föreslår att en förutsättning för att kunna initiera valet är att en kvalificerad majoritet, två tredjedelar, röstar för. En annan förutsättning är att valet hålls som tidigast sex månader efter ett ordinarie val (Grundlagsutredningen 2008:125:199).

Förslaget kan förstås mot bakgrund av att det tidigare inte fanns någon möjlighet till misstroendeförklaring på kommunal nivå. Det handlingsalternativ som kom närmast var möjligheten att återkalla, och på nytt tillsätta, samtliga poster i en enskild nämnd. Kommunfullmäktigeförsamlingar och nämnder speglar ofta varandras mandatfördelning. Men utredningen lyfter fram en samtida förändring av den lokala politiken och hur detta påverkat relationen mellan nämnderna och fullmäktige. Fler och fler lokala partier har tagit plats i fullmäktigeförsamlingarna, det vill säga antalet partier har ökat. Vilket tycks ha lett till att det blivit svårare att finna en stabil majoritet i församlingarna. Risken som lyfts fram av utredningen är att majoritetens sammansättning förändras under mandatperioden. Detta rubbar då förhållandet mellan nämnderna och fullmäktige; nämnderna domineras av den gamla majoriteten och deras förslag får inget gehör i fullmäktige. En annan aspekt av extra val gäller politiska vildar. Det vill säga ledamöter som vid valet fick ett mandat tillhörande ett specifikt parti, men som senare lämnar partiet men behåller sin plats. Genom att utlysa extra val kan de politiska vildarnas platser tillsättas av faktiska partimedlemmar, alternativt att vildarna kan få plats men på ett annat partis mandat. Det avslutande argumentet som utredningen presenterar är att extra val kan fylla fullmäktigeplatser som aldrig tas i anspråk. Alltså platser som tilldelas ett parti som inte har tillräckligt många villiga medlemmar för att utse representanter till de platser som tilldelats dem (Grundlagsutredningen 2008:125:200).

5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande

Principen om det kommunala självstyret nämns tidigt i RF, den betonas högtidligt i RF 1 § 1 st: *”Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.”*. Utredningen poängterar att det är via den kommunala självstyrelsen som medborgarna demokratiskt kan påverka politiken på lokal nivå. Det har dock funnits en skillnad mellan hur självstyret definierats i RF respektive kommunallagen (SFS 1991:900). I SOU 2008:125 beskrivs det som att kommunallagen är, olyckligtvis, formulerad som att självstyret bara gäller den verksamhet som stipuleras i just kommunallagen. Utredningen vill att RF ska definiera vad självstyret är. Deras förslag ska dock inte betraktas som allt för radikalt, då det handlar om en ganska abstrakt formulering. Förslaget är att principen om att det *”kommunala självstyret gäller all kommunal verksamhet”* (Grundlagsutredningen 2008:125:537) i klartext skrivs in i RF.

5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip

Det här är ett förslag som presenteras som en del i en intresseavvägning. Förslaget är att det i RF ska stipuleras att lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen ska förhandsgranskas av lagrådet. Om ett lagförslag enligt lagrådets bedömning inskränker kommunernas självstyrelse finns det dock inget tvång om att förslaget stoppas. Utredningens förslag framstår snarare som ett försök att skapa ett normerande system. Ett citat som fångar innebörden, och som många remissyttranden berör, är:

”En prövning av detta slag bör som vi ser det innefatta en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänka regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås.” (Grundlagsutredningen 2008:125:538)

Förslaget antas ha en effekt som består i ett stärkande av den kommunala självstyrelsens betydelse i lagstiftningsprocessen, åtminstone vid relevanta situationer. Ytterligare en effekt är att det antas skapa bättre förutsättningar för riksdagen att förutse eventuella konsekvenser som ett lagförslag kan få på lokal nivå. Utredningen ser förslaget som ett ställningstagande i en situation där olika intressen ställs mot varandra. Å ena sidan riksdagens ambition med ett specifikt lagförslag, å andra sidan det kommunala självstyret (Grundlagsutredningen 2008:125:539).

5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande

Det har länge funnits ett skatteutjämningsystem mellan antingen staten och enskilda kommuner eller, som idag, kommuner sinsemellan. Systemet bygger på att kommuner med höga skatteintäkter för över kapital till mindre bemedlade kommuner. Syftet med ett utjämningsystem är att skapa likvärdig service för alla medborgare oavsett vilken kommun de bor i. Det motverkar således strukturella skillnader mellan kommunerna. Utredningen föreslår att den redan befintliga möjligheten markeras i RF. Det uttalade syftet från utredningens sida till varför de lyfter frågan är att betona att det inte finns något grundlagsenligt hinder mot skatteutjämning (Grundlagsutredningen 2008:125:539f).

5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser

I ännu ett steg att stärka kommunernas roll i den nationella demokratiska ordningen presenterar utredningen ett förslag. Det föreslås att användningen av kommunerna som remissinstanser i lagstiftningsprocessen ska ökas. Förslaget är att det i RF ska skrivas in att kommunerna ska agera remissinstans i frågor som berör dem (Grundlagsutredningen 2008:125:540f).

5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF

Utredningen föreslår att ett nytt kapitel, vikt åt kommunerna, adderas till RF. Samtidigt presenterar de ett förslag om att primär och landstings- kommun får benämningarna kommun på lokal respektive regional nivå. Men det centrala i förslaget är att introducera ett kommunkapitel. Behovet motiveras av den centrala roll som kommunerna spelar i det svenska statsskicket. För att tydligt markera kommunernas roll och ansvarsområden föreslås kapitlet vara direkt efter kapitlet om RF:s reglering av statliga angelägenheter. Utöver de befintliga delar av RF som behandlar kommunerna vill utredningen även inkludera de övriga förslag de kommit fram till i kapitlet. Det är i princip de förslag som redan presenterats ovan (Grundlagsutredningen 2008:125:542).

5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ

Det har funnits en möjlighet till kommunala, rådgivande, folkomröstningar sedan 1977. 1994 introducerades även folkomröstning efter ett folkinitiativ det vill säga att kommuninvånarna initierat det. En förutsättning var dock att minst fem procent av invånarna skrev under en namninsamling. Det slutgiltiga beslutet över om det skulle hållas en folkomröstning eller inte har kommunfullmäktige, eller landstingsfullmäktige, haft befogenhet att fatta själva (Grundlagsutredningen 2008:125:243).

Folkomröstningar med eller utan folkinitiativ har varit föremål för granskning av flera utredningar genom årens lopp. Oavsett vem som initierar en omröstning har argumentationen förts mellan direkt samt representativ demokrati.

Omröstningarna har av vissa lyfts fram som inskränkande av den svenska representativa demokratin. Andra har menat att omröstningarna saknar en sådan påverkan. Istället har folkomröstningar i allmänhet och folkinitierade omröstningar i synnerhet lyfts fram som demokratistärkande åtgärder, manifesterat som ökat medborgarinflytande. Dessa har ansetts åsamka minimal eller ingen skada alls för den representativa demokratin. Från det att folkinitiativet introducerades har 139 stycken omröstningar initierats, men bara tolv har faktiskt lett till omröstningar. (Grundlagsutredningen 2008:125:245f).

Det förslag som utredningen presenterar lutar sig mycket mot den historiska bakgrunden. De föreslår att systemet ska ligga fast men att förutsättningarna förändras. För att förhindra att fullmäktigeförsamlingarna i landet skjuter ner så många folkinitiativ som de tidigare har gjort vill de höja kraven för att initiativen stoppas i fullmäktige. De vill att en kvalificerad majoritet krävs för att avslås förslaget. I gengäld vill de att antalet medborgare som ställer sig bakom initiativet också ökar. Från att kräva att fem procent av medborgarna skriver under för omröstning till att kräva tio procent (Grundlagsutredningen 2008:125:247).

Utredningen betraktade det befintliga systemet som bristande eftersom folkinitiativet var avsett som demokratistärkande, men att det faktiska utfallet av reformen kan betraktas som skendemokratiskt. De resonerar istället som så att det stora antalet avslag kan ha fått en diametralt motsatt effekt, att det försvagat den lokala demokratin (Grundlagsutredningen 2008:125:248).

5.1.9 Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet

En av de lite märkligare frågor som utredningen lyfter gäller vem som får rösta. Förutsättningarna för att få rösta är att man är svensk medborgare som någon gång bott i landet samt att man fyller 18 år senast på valdagen. Uppfylls kraven har man som medborgare rätt att rösta i riksdagsval, EU-parlamentsval. I lokala val gäller samma förutsättningar dock utan krav på svenskt medborgarskap. För att betraktas som valbar ställs samma krav som för att få rösta. Utredningens förslag är att denna ordning förblir oförändrad (Grundlagsutredningen 2008:125:191f).

5.1.10 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter

I en betydande del av utredningens arbete har det skett en internationell jämförelse för att finna inspiration kring hur andra strukturerat sina grundlagar. Men i just den här frågan saknas en jämförelse kring hur många länder som har en grundlagsskyddad rätt för kommunerna att ta betalt för parkering. Trots att det kan framstå som alltför trivialt för att platsa i en grundlag, finns det en poäng. Makten över lagstiftning om skatter och avgifter ligger i grunden hos riksdagen. För just avgifter kan makten dock delegeras, från riksdagen via regeringen till kommunerna. I fråga om skatt har kommunerna möjlighet att bestämma hur

mycket medborgarna ska betala, men rätten att avgöra vad som beskattas och med hur mycket är förbehållen riksdagen (Grundlagsutredningen 2008:125:551).

Skillnaden mellan skatt och avgift är inte i alla lägen given. Dessutom, som i fallet med trängselavgift, som förövrigt betraktas som en skatt, finns det en konflikt mellan kommunernas självstyrelse och den centraliserade makten över skatter och avgifter. I fallet med trängselavgift handlar det om å ena sidan kommunernas makt över stadsmiljön i stort och å andra sidan riksdagen och skatten (Grundlagsutredningen 2008:125:552).

Utredningen är i sin rekommendation väldigt vaga. De ger sken av att ställa sig positiv till att låta den kommunala självstyrelsen få komma till uttryck genom att låta kommunerna styra över trängsel- och parkeringsavgifter. Samtidigt vill den inte stöta sig med riksdagens makt över skatter och avgifter. Den vill se möjligheten att riksdagen ska kunna delegera makten till kommunerna, men bara specifikt kring dessa frågor (Grundlagsutredningen 2008:125:553).

5.1.11 Personvalsinslaget i valsystemet

Från utredningens perspektiv finns det två syften med att tillåta att personröstning sker. För det första stärker det medborgarnas möjlighet till att välja vem som faktiskt ska representera dem. För det andra tror de att ett sådant system stärker kontakten mellan väljare och representant. Men samtidigt har det befintliga systemet tagit en viss hänsyn till partiernas kontroll över vilka representanter som väljs in i församlingarna. Vid val till riksdagen krävdes att minst åtta procent i en valkrets personröstade på samma person. Men vid övriga val är gränsen lägre, bara fem procent. Vid val till lokala och regionala församlingar finns det dessutom ett absolut minimum, till kommunerna 50 röster och till landstingen 100 röster. Denna ordning motiveras med att valen i huvudsak är att betrakta som partival, vilket medförde att procentgränsen infördes. Spärren finns alltså till för att partierna ska kunna bibehålla sitt inflytande över valet av deras representanter. (Grundlagsutredningen 2008:125: 161f).

Den ursprungliga personvalsreformen tillämpades först i valet 1998. I riksdagsvalet valde 29,9 procent av väljarna att personrösta. 2002 krympte andelen personröster till 26 procent. Vid riksdagsvalet 2006 höll trenden i sig då bara 21,9 procent. Utvecklingen med en successivt avtagande trend för intresset för personröster präglar val oavsett vilken församling som valet gäller. Vid val till Europaparlamentet var intresset initialt 42,4 procent, för att sedan stiga till 60 och vid 2004 års val minska något till 59,1 procent (Grundlagsutredningen 2008:125: 163).

Utredningen lyfter fram att kritiken som riktats mot personvalssystemet bygger på att tröskeln är för hög. Det vill säga att det krävs för många personröster på en specifik kandidat för att denne ska kunna ta plats i församlingen. Mot bakgrund av kritiken och det avtagande intresset för personröster i de val som hålls på, och inom, nationell nivå vill utredningen sänka spärren från åtta procent till fem. Detta resulterar i att fem procent blir standard

inom samtliga val. Dessutom vill de att valsedlarna ska innehålla information om hur personvalets innebörd (Grundlagsutredningen 2008:125: 164f).

5.2 Östersunds kommun

	Östersunds kommun
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	contra, men ser fördelarna
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	pro
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip	pro, med reservation
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	pro
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	pro
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	pro

Kommunen ställer sig positivt till att det kommunala självstyret får en tydligare position i omformuleringen av RF. Dessutom är kommunen positivt inställd till att det införs en obligatorisk proportionalitetsbedömning i lagstiftningsförfarandet om den tilltänka lagen kan tänkas strida mot principen om det kommunala självstyret.

Förlaget om att kommunerna ska inkluderas i större utsträckning i remissförfarandet är också något som behagar kommunen. Det är egentligen bara en fråga om att hugga en redan etablerad norm i sten. Utredningen konstaterar att kommunerna i mångt och mycket redan är inkluderade i remissförfarandet. Normen som ska lagstadgas handlar om att kommunerna ska inkluderas i frågor som direkt rör kommunerna (Grundlagsutredningen 2008:511). En intressant parentes i sammanhanget är att långt ifrån alla kommuner inkluderades, eller behagade lämna ett yttrande till SOU 2008:125. Kan hända att lagstiftning är en lämplig ersättning till normen.

Östersunds kommun motsätter sig förslaget om extraval. I nämnderna har detta lösts genom en möjlighet att återkalla alla platser i nämnden och tillsätta de på nytt. De föreställer sig dock att dessa problem kan lösas genom utredningens förslag om extraval. Denna fördel anses dock inte väga tillräckligt tungt för att Östersunds kommun ska ställa sig bakom förslaget. De lyfter fram två skäl mot förslaget. Det ena bygger på föreställningen om att partiernas ansvarskänsla för att få till stånd fungerande koalitioner skulle försvagas. Resonemanget bygger på att ansvarskänslan ställs mot att en kvalificerad majoritet av kommunförsamlingen kan fälla den svaga majoriteten genom att utlysa nyval. Det andra skälet är ekonomiskt, kommunen menar att det är mycket kostsamt med extra val.

Kommunen väger vad de anser var för- mot nackdelar även i frågan om folkinitiativ. De uttrycker oro över att ”en ledande minoritet” skulle kunna initiera en folkomröstning i en fråga som majoriteten i fullmäktige inte ställer sig bakom. Dessutom lyfts kostnadsfrågan även i detta sammanhang som en nackdel. Trots detta så ställer de sig bakom förslaget om folkinitiativ.

5.3 Åre Kommun

	Åre kommun
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	contra
5.1.10 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter	pro, efterfrågar turistskatt

Åre tillstryker i princip allt som utredningen föreslår men med två reservationer. De är, för det första, skeptiska mot folkinitierade folkomröstningar. Tio procent av kommuninvånarna måste ställa sig bakom ett förslag för att en folkomröstning ska komma till stånd. Åre menar att den gränsen är för låg för små kommuner. De menar att en liten grupp kan initiera folkomröstningar i ickefrågor. Detta sätts dock inte i relation till, den förvisso ganska höga, tröskeln för att avfärda ett folkinitiativ.

Förutom detta så vill kommunen att det i grundlagen ska finnas utrymme för att kommuner ska kunna ta ut en turistskatt. Förslaget behandlas inte i någon större detalj. Jag tolkar detta som ett resonemang som bygger vidare på förslaget om att kunna delegera riksdagens skattemandat till kommunerna i frågan om trängselavgifter.

5.4 Växjö kommun

	Växjö kommun
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar	contra
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	pro, med reservation
5.1.11 Personvalsinslaget i valsystemet	pro
7.2 Mer information om personvalet och dess effekter	pro
16.2 Krav på att skriva sitt personnummer när man undertecknar önskemål om folkomröstning	contra, med förslag

Växjö kommun inleder med att kommentera utredningens förslag kring frågan om personval. Först så nämner de att sänkningen av spärren för personröster till riksdagen från sju till fem procent är ett förslag som de tillstryker. Växjö är också vänligt inställda till att information om personval ska finnas tillgänglig i samband med valet. De ställer sig bakom förslaget med motiveringen att det blir tydligare och mer pedagogiskt. Däremot sågar kommunen förslaget om att flytta fram valdagen med hänvisning till rutin, tradition och liknande argument.

I frågan om extraval så är Växjö till skillnad från tidigare nämnda kommuner enbart positivt inställda till möjligheten om extraval. De argumenterar i likhet med utredningen för att det kan vara nödvändigt för att motverka instabila majoriteter som uppstår som en följd av att flera partier tar plats i fullmäktige.

Folkinitiativ är något som intresserar även denna kommun. Växjö är även den kommun som uttrycker starkast stöd för förslaget. De delar dock invändningen om att en gräns på tio procent kan vålla problem för små kommuner, men de påpekar samtidigt att en omvänd situation skulle kunna orsaka problem i större kommuner. De vill inte ha en fast procentsats utan någon annan form av proportionerligt mått som tar större hänsyn till kommunens invånarantal.

Deras enda invändning mot förslaget om folkinitiativ är de formella kraven som föreslås. De opponerar sig mot att namninsamlingen som föregår omröstningen inte ska behöva innehålla personnummer. De uttrycker en viss oro för att det kommer att försvåra namninsamlingen eftersom de bedömer att medborgaren är tveksam till att lämna ifrån sig den typen av personuppgifter. De uttrycker alltså oro över att det kan försvåra ett folkinitiativ.

5.5 Uppsala kommun

	Uppsala kommun
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	pro
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	pro
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip	pro, med reservation
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	pro, betonar likvärdiga
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	pro
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	contra, v och mp pro
5.1.10 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter	pro

Uppsala ställer sig bakom utredningens förslag om att förtydliga det kommunala självstyret i RF: ”*principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet*”. Utredningen föreslår även att det ska införas en formulering för hur lagstiftning som kan antas inskränka det kommunala självstyret ska förberedas. Varje sådant lagförslag ska genomgå en proportionalitetsprövning där förslagets nytta ställs mot nyttan av självstyret. Dock så innebär förslaget inte att riksdagen faktiskt förhindras från att stifta lagar som är i konflikt med självstyret. Uppsala reagerar mot detta faktum och uttrycker en önskan om att lagförslag som faller i en proportionalitetsprövning *ska* stoppas genom tillämpning av bestämmelserna i RF.

Kommunen väljer även att kommentera förslaget om att inkludera skatteutjämningssystemet mellan kommuner i formuleringen. De gör dock en poäng av att skatteutjämningen är till för att skapa *likvärdiga* förutsättningar för alla kommuner. Förmodligen för att det inte ska misstas för *samma förutsättningar*.

Bland de förslag som väcker kommunernas intressen återfinns också förslag om extraval i kommunerna. Uppsala motsätter sig inte idén men har ändå en reservation i sitt yttrande. De vill att extravalet ska vara begränsat till att endast kunna tillämpas under extraordinära omständigheter. För att komma till rätta med det så förslår de samma sak som utredningen, nämligen att en kvalificerad majoritet av fullmäktige ska rösta för ett extraval.

Även förslaget om folkinitiativ nämns. De tillhör det läger som ställer sig skeptiska till förslaget med hänvisning till att en minoritet av kommuninvånarna skulle kunna driva frågor som egentligen är helt ointressanta. I förhållande till folkomröstningarnas rådgivande karaktär så menar Uppsala att det ändå kan finnas ett visst mått av tvång. De menar att utfallet av folkomröstningen måste följas för att fullmäktige inte ska ”beskyllas för svek och maktfullkomlighet”. Samtidigt reserverar sig både vänsterpartiet och miljöpartiet i denna fråga. De vill istället att de gamla reglerna förblir intakta men att spärren går vid tio procent. Det vill säga att en enkel majoritet av fullmäktige kan avslå ett initiativ om folkomröstning som tio procent av kommuninvånarna ställer sig bakom.

5.6 Luleå kommun

	Luleå kommun
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar	pro
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	pro
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	pro
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip	pro, med reservation
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	pro
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	pro
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	contra

5.1.9 Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet	pro
---	-----

Luleå kommun är den kommun som yttrar sig om flest av utredningens förslag. Med det sagt så innebär det inte att kommunens åsikter skiljer sig radikalt från utredningens förslag.

Förslaget om att riskdagsbeslut som kan vara i konflikt med det kommunala självstyret ska proportionalitetsprövas kommenteras dock av Luleå Kommun. I Luleå kommuns egna ord: *”Vi föreslår att bestämmelsen ändras så att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen aldrig ”får” gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med förslaget”*.

Luleå kommun motsätter sig förslaget om folkinitiativ med hänvisning till att kommunfullmäktige är det beslutande organen i kommunen. Kommunen menar att folkinitiativen inskränker detta faktum. De menar också att det skulle vara för enkelt att få starta ett folkinitiativ i en liten kommun som Luleå. Dessutom uttrycker de osäkerhet kring hur en namninsamling ska kunna ske på ett *”godtagbart”* sätt. Med dessa argument som bakgrund så avstryker de förslaget.

5.7 Norrbottens läns landsting

	Norrbottens läns landsting
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	pro
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	pro
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip	pro
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	pro
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	pro
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	contra

Kommunala extra val vid indelningsändringar (extra val för regionindelning eller förändring)	contra, vill återinföra
--	-------------------------

Landstinget ställer sig bakom utredningens förslag om att kommunernas självstyre bör tydliggöras i RF. De menar att det är ”avgörande” att fördelningen mellan staten och det regionala självstyret främst ska vara politiskt i sin natur. De skiljer det politiska från rättskipning och förvaltning. Norrbotten kopplar självstyrelsen till ansvarsutkrävande. Landstinget menar att det är viktigt att de lokala och regionala invånarna ska kunna känna närhet till besluten som fattas, och att de folkvalda i dessa församlingar kan hållas ansvariga för de beslut de fattar; alltså att lokala politiker ska kunna hållas ansvariga istället för riksdagspolitiker. Men Norrbotten menar även att det blivit viktigare med en lokal/regional förankring för de politiska besluten efter att Sverige gick med i EU. De menar att ett förtydligt kommunalt självstyre skulle vara viktigt för demokratin, men det är bara den ena delen av vad som behövs. Norrbottens läns landsting avslutar sitt resonemang med ett kompletterande förslag: *”Den statliga styrningen bör därför renodlas och inriktas mot normering”*.

Norrbotten väljer även att yttra sig om att skatteutjämningen ska förtydligas i RF. De menar att det är nödvändigt med ett sådant system för att kunna skapa likvärdiga förutsättningar mellan Sveriges kommuner och landsting i termer av välfärd. Landstinget påpekar även att Norrbotten är beroende av just skatteutjämning för att kunna kompensera de utflyttningar som de drabbas av. Detta leder till att exempelvis skatteintäkterna minskar.

Norrbotten är tydlig i sitt ställningstagande kring förslaget om förtydligandet att yttranden ska inhämtas från kommunerna i frågor som berör just kommunerna: *”Landstinget anser det vara naturligt att kommunernas och landstingens åsikter inhämtas vid beredning av ärenden som berör den kommunala självstyrelsen.”*. Uttryckssättet uppfattar jag som starkt med hänvisning till beskrivningen av kommunernas rätt att yttra sig som naturligt.

Förslaget om extraval är också ett förslag som landstinget ställer sig bakom. Samtidigt vill Norrbotten återinföra en annan form av extra val. De påpekar att vi lever i en samtid där det blir vanligare och vanligare att vi ombildar, kanske främst, landsting till regioner och vill i samband med sådana reformer ha möjligheten att hålla extra val. I diskussionen så är det dock regeringen, inte kommunen, som tar initiativ till denna typ av extra val. Tidigare fanns just en sådan möjlighet men den avskaffades med hänvisning till att de så kallade *”indelningsändringarna”* var så pass ovanliga, med andra ord var det onödigt att ha en sådan lagstiftning. Utredarna påpekar dock att det än idag är onödigt att återinföra lagen om extra val med hänvisning till hur sällan indelningsändringar faktiskt inträffar. Istället menar de att indelningsändringar bör behandlas som valfrågor i samband med ordinarie val (Grundlagsutredningen 2008:204). Norrbotten motsätter sig dock tanken på att det skulle vara lämpligt i samband med ordinarie val. Norrbotten menar istället att extra val vid indelningsändringar ska återinföras.

Förslaget om folkinitiativens utformning ges ett unikt perspektiv av Norrbottens läns landsting. Deras framställning präglas av en skeptiskt underton. De tidigare behandlade remissinstanserna har kommenterat förslaget på samma sätt som utredningen, två tredjedelar av fullmäktige kan stoppa ett folkinitiativ. Norrbotten väljer att vända på steken genom att kommentera att det är för lätt att driva igenom ett folkinitiativ eftersom det räcker med en att en knapp tredjedel stödjer förslaget. Detta är dock en uppfattning som Norrbottens sjukvårdsparti reserverar sig mot, de menar att fullmäktige har en ”*negativ inställning*” till utredningens förslag. Landstingets huvudlinje tycks vara att det inte finns något behov av folkomröstningar initierade av medborgarna. De menar att det finns andra vägar för medborgerligt inflytande. Främst genom dialog mellan medborgare och politiker som de menar existerar. Som ett alternativ till folkinitiativ förespråkar de istället att en sådan dialog ska få en strukturell plats i kommunernas och landstingens policyprocess. Motviljan framstår som om den bygger på en tanke om att folkinitiativ skapar motsättningar mellan politiker och medborgare. En sådan uppfattning kan stödjas på att landstinget väljer att beskriva folkomröstningar som kommer till stånd genom folkinitiativ som tvingande. Detta trots att det inte finns något som helst tvivel i SOU:n om att resultatet, åtminstone formellt, enbart är rådgivande.

5.8 Region Skåne

	Region Skåne
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	pro
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande	pro
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip	pro
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	pro
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF	pro
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	pro, men avslag måste protokollföras
5.1.9 Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet	pro

Region Skåne är snabba med att presentera ett eget förslag till utredningen. De föreslår att det i RF:s första kapitel ska slås fast att: ”*det allmänna ska verka för att barns rätt tas tillvara*”. Bakgrunden är att det är en princip som ligger i linje med regionens egen verksamhet, så det skulle kunna tolkas som en avsikt att harmonisera, mellan Skåne och Sverige. Förhoppningen är att detta skulle förtydliga att olika aktörer har en skyldighet att aktivt värna om barnen. De argumenterar för att barn ofta är en utsatt grupp som förtjänar särskild uppmärksamhet ur så väl juridiska som praktiska perspektiv.

Regionen ställer sig bakom förslaget om förändringen av förutsättningarna för att ett folkinitiativ ska tas i beaktning. De har dock ett litet tillägg till förslaget. De ställer sig bakom att två tredjedelar av fullmäktige kan stoppa ett folkinitiativ, men lyfter fram en önskan om att ett beslut att stoppa initiativet måste protokollföras.

Region Skåne ställer sig bakom utredningens förslag om extra val och passar dessutom på att ge utredarna en klapp på huvudet, då de påpekar att utredningens förslag är både ”rimligt” och ”välavvägt”.

5.9 Folkpartiet i Kalmar län

	Folkpartiet i Kalmar län
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar	contra
5.1.11 Personvalsinslaget i valsystemet	contra

FP är positivt inställda till personval, men presenterar en något mer radikal hållning än utredningen. De vill ge ett större inflytande till de som röstar på bekostnad av partiernas inflytande. Linjen som de driver är att de kandidater som finns med på vallistan sitter för bekvämt. Om alla kandidater har en starkare känsla av otrygghet så menar FP att detta skulle leda till att även de som finns med på listorna tvingas engagera sig i större utsträckning i själva valarbetet. Tanken är att den enskilda kandiderande politikern måste övertala väljarna om att faktiskt rösta på denne.

Att valen till lokala och nationella församlingar ska hållas på samma dag är något som FP också motsätter sig. De menar att det handlar om olika ”arenor” som förtjänar att få olika fokus. Detta resonemang måste förstås mot bakgrund av att riksdagsvalen överskuggar de lokala debatterna. Vidare menar de att rädslan för att skilda valdagar minskar valdeltagandet inte får vara ett argument. Snarare menar de att ett lågt valdeltagande beror på ett bristande förtroende för politikerna i respektive församling.

De föreslår också att Sverige ska instifta en författningsdomstol med mandat att stoppa lagstiftning som strider mot grundlagarna. Detta ser FP som ett led i att

Nils Olsson

stärka den svenska demokratin, som de betraktar som främst förankrad i just grundlagen. De argumenterar också för att en sådan institution präglas av en högre grad av kontinuitet eftersom domare inte ersätts efter fyra år såsom politiker riskerar att göra.

6 Analys

Bland de lokala aktörer som valt att lämna remissyttranden till *En reformerad grundlag* saknas ofta någon direkt diskussion om demokrati. Det tycks finnas en trend av att yttranden enbart ska behandla de förslag som påverkar de enskilda aktörernas egen verksamhet. I kommunernas fall blir det nästan uteslutande de frågor som faktiskt påverkar kommunerna som de yttrar sig över. Det framstår som att remissinstanserna i stort, alltså inte enbart de som ryms i denna uppsats, bara kommenterar de frågor som direkt berör deras verksamhet. Visst går det väl att hävda att detta inte är mer än lämpligt. Många av remissinstanserna besitter trots allt nischad kunskap inom sina specialområden men det finns inga formella hinder mot att faktiskt bryta dessa ramar.

I kommunernas fall sträcker sig demokratidiskussionen inte längre än till den lokala politiken, trots att utredningen föreslår omfattande ändringar i stora delar av RF. Motviljan till att diskutera områden som inte berör remissinstansens egen verksamhet skulle kunna bero på en uppfattning om vad som är lämpligt att yttra sig kring. Detta fenomen tycks dock inte beröra alla remissinstanser, de universitet som yttrat sig har till exempel ett bredare fokus. Vid ett fåtal undantag väljer kommunerna att utveckla förslagen. Detta fenomen återfinns till exempel hos de kommuner som menar att en proportionalitetsprövning ska kunna stoppa lagförslag som inskränker det kommunala självstyret, istället för att som utredningen föreslår bara uppmärksamma problemet för lagstiftaren.

Region Skåne och Norrbottens läns landsting lämnar något mer uttömmande yttranden. De diskuterar kring ungefär samma förslag som kommunerna men driver sina resonemang något längre. Dessutom presenterar de egna förslag som sträcker sig bortom kommunfrågorna. Region Skåne föreslår exempelvis barns rättigheter ska skrivas in RF.

FP i Kalmar läns landsting presenterar ett intressant yttrande; dels för att de på eget initiativ valde att yttra sig, dels för att de gör detta i egenskap av parti istället för i egenskap av politisk representant i fullmäktige. Dessutom kommer de med ett unikt perspektiv, åtminstone jämfört med de andra yttranden som här tas med, på utredningens förslag. Ett ypperligt exempel på detta är deras önskan om instiftandet av en författningsdomstol.

6.1 Kategorisering

	Folkmakt	Konstitutionalism	Annat	Antal yttranden	Pro	Contra
5.1.1 Gemensam valdag eller skilda valdagar			X	4	2	2
5.1.2 Extra val efter beslut av kommunfullmäktige	Beslutsdemokrati			6	5	1
5.1.3 Kommunal självstyrelse, ett förtydligande		Maktdelning		5	5	0
5.1.4 Lagstiftning som berör den kommunala självstyrelsen, en proportionalitetsprincip		Maktdelning		5	5	0
5.1.5 Skatteutjämning mellan kommuner, ett förtydligande	Ekonomisk demokrati			5	5	0
5.1.6 Kommunernas medverkan som remissinstanser	Beslutsdemokrati			4	4	0
5.1.7 Ett kapitel om kommunerna i RF		Ospecificerad		5	5	0
5.1.8 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	Beslutsdemokrati			7	2	5
5.1.9 Rösträtt och valbarhet i riksdagsval och val till Europaparlamentet	X			2	2	0
5.1.10 Trängselskatt och kommunala parkeringsavgifter		Maktdelning		2	2	0
5.1.11 Personvalsinslaget i valsyste	Beslutsdemokrati			2	1	1
Kommunala extra val vid indelningsändringar	Beslutsdemokrati			1	0	1
Mer information om personvalet och dess effekter			X	1	1	0

Extra val är ett av de hetare förslagen hos remissinstanserna. Frågan måste ses som ett uttryck för folkmakt. Även om det inte är renodlad direktdemokrati så måste det ses som ett steg i riktning mot det, snarare än tvärtom. Abstraheras detta ytterligare måste förslaget betraktas som ett beslutsdemokratiskt sådant.

Den kommunala självstyrelsen är ett uttryck för principen om maktdelning som härstammar i den konstitutionella traditionen.

Att proportionalitetspröva förslag som riskerar att inskränka den kommunala självstyrelsen måste betraktas som en manifestation av maktdelning. Trots att förslaget inte strävar efter en oantastlig självstyrelse, stärker det självstyrelsens betydelse.

Förslaget om att förtydliga skatteutjämningsystemet mellan kommunerna är kanske ytterst en symbolfråga. Men innebörden är intet desto mindre ett uttryck för ekonomisk demokrati. Syftet med utjämnigen är förvisso inte att skapa

samma förutsättningar i rikets alla kommuner, och det påpekas av flera kommuner att syftet är att skapa *likvärdiga* förutsättningar.

Förtydligandet om att kommunerna kan användas som remissinstanser i frågor som berör dem är ett utmärkt exempel på beslutsdemokrati. Trots att det är blott ett förtydligande handlar det om att poängtera att kommunerna är en del av den svenska politiska beslutsprocessen.

Att samla den lagstiftning i RF som rör kommunerna i ett kapitel är kanske främst en symbolisk fråga. Fast även en symbolisk handling bär kraft. Jag vill hävda att det visar på kommunernas särställning och att en sådan markering faktiskt stärker deras grundlagsskyddade position. Jag vill inte överdriva betydelsen av en dispositionsfråga, men det kan inte ignoreras att den likväl har en betydelse om än begränsad.

Förändringen av regleringen för folkinitiativ föreslås som ett led mot att stärka den lokala anknytningen för ett folkinitiativ. Trots att det höjer gränsen för hur stor andel av medborgarna som måste ställa sig bakom ett förslag, minskar den samtidigt fullmäktiges makt att stoppa initiativet. Det är möjligt att hävda att det stärker medborgarnas möjlighet att få till stånd en folkomröstning, alltså att förslaget snarare stärker än försvagar det beslutsdemokratiska inslaget på lokal nivå. Antalet yttranden som jag klassificerat som mot är något missvisande här eftersom många valt att avstyrka förslaget på grund av delar av det, snarare än att avfärda folkinitiativet som möjlig metod för påverkan.

Förslaget om trängselskatt luckrar upp den lagstiftande maktens befogenhet något, beskattningsmakten är som sagt förbehållen riksdagen. I Sverige är frågan om vad som beskattas ett lagstiftningsärende. Att ställa sig bakom förslaget om att den makten ska kunna delegeras måste ses som en inskränkning av beskattningsmakten. Det är förvisso så att den enbart blir kommunernas till låns, men det innebär likväl en viss förskjutning till lokal nivå. Även om jag i grunden inte betraktar förslaget som ett uttryck för ekonomisk demokrati, så finns det viss sådan dimension. Trängselskatten är i huvudsak tänkt som ett verktyg för att påverka stadsmiljön, men när Åre kommun föreslår turistskatt får förslaget en ekonomisk dimension. Förslaget inrymmer även ett mått av maktindelning eftersom det innebär att beskattningsmakten, om än i liten utsträckning, förflyttas från riksdagen.

Den ändring av personvalsystemet som föreslås påverkar egentligen bara valen till riksdagen, eftersom spärren sänks uteslutande för dessa val. Men det innebär en förskjutning av makten att utse kandidater från partierna till medborgarna. Det finns en uppenbar koppling till folkmakt i detta fall.

Norrboten väljer att gå emot utredningen när de argumenterar för att extra val vid indelningsändringar ska återinföras när sådana ändringar ska komma till stånd. I likhet med de övriga folkomröstningarna är detta en form av folkmakt. Det är intressant att ingen annan väljer att yttra sig i frågan, för det är trots allt ganska spännande att låta medborgarna så direkt vara med och definiera hur den politiska enheten de tillhör ska se ut.

Om riksdagsval och lokala val ska hållas på samma dag är svårt att kategorisera utifrån de två dimensioner jag valt. Förslaget är dock intressant av ett annat skäl. Men bland remissyttrandena finns det en annan intressant dimension

av förslaget, eller rättare sagt det är intressant hur de som ställer sig emot förslaget resonerar. De ställer sig emot gemensam valdag eftersom de upplever att nationella valfrågor överskuggar lokala. Förslaget kan ses som att det är i linje med fokuset på lokalt självstyre.

6.2 Analys

Att jag i mitt försök att kategorisera kommunernas yttranden stött på en del problem är knappast något som förvånar. Många yttranden gäller trots allt kommunerna själva, vilken makt de har och hur deras ställning definieras. Men oavsett om man som läsare väljer att hålla med mig eller kritisera mig så är det i slutändan tydligt att kommunerna inte motsätter sig en högre grad av lokal autonomi. Det är inte riktigt ett uttryck för folkmakt, det är inte heller ett uttryck för konstitutionalism, utan det är snarare ett uttryck för *lokal* folkmakt. Det vill säga en folkmakt på gräsrotsnivå, allra närmast medborgarna.

Majoriteten av förslagen, enligt min kategorisering, är av folkmaktskaraktär snarare än konstitutionalism. Bilden måste dock problematiseras något. Som tidigare påpekats är sambandet mellan konstitutionalism och folkmakt svårt att bortse ifrån. Även om yttrandena rör sig i riktning mot folkmakt måste denna vila på ett konstitutionellt fundament, eftersom förslagen antas komma att stadgas i grundlagen. Förslaget om att skapa ett eget kapitel för kommunerna har ett symboliskt värde med maktindelning som förtecken, likaså förslaget om att förtydliga den kommunala självstyrelsen. I varierande utsträckning är båda dessa exempel nödvändiga för att en lokal folkmakt ska kunna existera. Det krävs att den lokala folkmakten ska åtnjuta den särställning som grundlagen erbjuder för att kunna vara relevanta.

Men detta till trots så väger folkmaktens vågskål tyngre. Förslag som extra val och folkinitiativ bär på en viss substans, till skillnad från förtydliganden om skatteutjämning och ett kapitel om kommunerna. Folkmaktsförslagen passar dessutom in bättre i utredningens uppdrag om demokratistärkande åtgärder, vilket då yttrar sig i mer omfattande reformer. De konstitutionalistiska förslag som presenteras är främst av en förtydligande natur som visserligen också har ett symbolvärde men som saknar samma betydelse som folkmaktsförslagen har.

En stor besvikelse är faktumet att blott ett enda unikt lokalt parti valde att yttra sig om reformerna. Det rörde sig om Norrbottens sjukvårdsparti som var oense med resten av Norrbottens landstingsfullmäktige i frågan om folkinitiativ. Det är beklämmande att inte fler av dessa partier valde att ta tillfället i akt och göra sina röster hörda i dessa fundamentala frågor.

7 Slutsats

Mitt underlag består av för få kommuner och landsting för att man ska kunna dra några generella slutsatser med giltighet utanför materialet som sådant. Bland de yttranden som jag har presenterat är merparten inriktade på lokala och regionala frågor, det förs sällan eller aldrig någon diskussion om regeringsformen som helhet eller vilka konsekvenser en reform av den får för styrelseskicket. Folkpartiet i Kalmars landsting är dock ett undantag när de förespråkar att Sverige ska instifta en författningsdomstol. Ett annat konstitutionalistiskt yttrande är när Region Skåne föreslår att barns rättigheter ska inkluderas i RF. Dessa två uppenbara exempel av konstitutionalism måste dock betraktas som undantag i sammanhanget. Nog för att det finns en del förslag från utredningens sida som lutar i samma riktning, är majoriteten av förslagen som de lokala aktörerna kommenterar av folkmaktsnatur. Men eftersom de remissinstanser jag studerat nästan uteslutande har yttrat sig om frågor som rör deras egen verksamhet tycker jag inte att begreppet folkmakt riktigt fångar innebörden av deras yttranden. Den starka kopplingen till det lokala självstyret måste lyftas fram. Folkmaktsbegreppet så som jag har definierat det berör kanske främst den nationella demokratin. Men det i det här fallet handlar det snarare om en *lokal* folkmakt

Detta skulle kunna ses som en form av maktindelning men i slutändan finns det så starka folkmaktsinslag i folkinitiativ och extra val. Mina avslutande ord i ämnet är att remissinstanserna jag studerat helt klart lutar i riktning mot folkmakt, men ytterst handlar det om folkmaktsinslag inbäddade i den lokala självstyrelsens kontext. Kortfattat kan man hävda att hävda att de lokala aktörerna yttrar sig om en *kommunernas grundlag*, snarare än hela nationens.

8 Referenser

- Agevall, Ola (1999). *A science of unique events: Max Weber's methodology of the cultural sciences*. Diss. Uppsala Univ.
- Dahl, Robert A. (1956). *A preface to democratic theory*. Chicago: Phoenix Books
- Grundlagsutredningen (2008). *En reformerad grundlag*. Stockholm: Fritzes.
- Held, David (1997). *Demokratimodeller: från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. 2., rev. och utvidgade uppl. Göteborg: Daidalos
- Lundquist, Lennart (2001). *Medborgardemokratien och eliterna*. Lund: Studentlitteratur
- Mattson, Ingvar & Petersson, Olof (red.) (2008). *Svensk författningsspolitik*. 2. uppl. Stockholm: SNS förlag
- Murkens, Jo Eric. "Constitutionalism." *Encyclopedia of Political Theory*. Ed. Mark Bevir. Thousand Oaks, CA: SAGE, 2010. 289-96. *SAGE Reference Online*. Web. 24 Apr. 2012.)
- Weber, Max (1949). *The methodology of the social sciences*. New York: Free Press

9 Bilagor

För att spara på papper, miljön och problem med urkund publicerar jag mina bilagor online:

<https://drive.google.com/folderview?id=0B04PdWZ6oZpCTmxiM3JEZjlmSTg&usp=sharing>