



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Maria Augustsson

Kommunallagen- en ny grundlag?

Examensarbete
20 poäng

Handledare
Hans-Heinrich Vogel

Ämnesområde
Förvaltningsrätt

Termin
Vårterminen 2005

Innehåll

INNEHÅLL	2- 3
SAMMANFATTNING	1- 3
FÖRORD	4
FÖRKORTNINGAR	5
UPPSATS	6- 47
2. Introduktion, frågeställningar, metod	6
3. Kommunallagen växer fram och ökar i betydelse	7-19
3.1 Historisk bakgrund till dagens kommunallag	7-12
3.1.1 1862-årsförordningar	7-8
3.1.2 1930 års kommunallagsrevision	8-9
3.1.3 1953 års kommunallagsrevision	9
3.1.4 Vägen fram till 1977 års kommunallag	9-11
3.1.5 Vägen fram till 1991 års kommunallag	11-12
3.2 Vägen till 1974 års regeringsform	12-17
3.2.1 1809 års regeringsform	13
3.2.2 Kritiken mot 1809 års regeringsform växer	14
3.2.3 För och mot en ny författning	14
3.2.4 Författningsutredningen	14-15
3.2.5 Grundlagsberedningen	15-16
3.2.6 Skillnader mellan 1809 års RF och 1974 års RF	16-17
3.2.7 1974 års RFs betydelse för kommuner och landsting	17
3.3 En internationell jämförelse	17-19
3.3.1 Kommunallagen och Europa	17-18
3.3.2 Konventionen om kommunal självstyrelse	18-19
3.4 Sammanfattning av kapitel 3	19
4 Kommunallagen demokratiseras	20-23
4.1 Kommunallagen och svensk demokratiutveckling	20
4.2 Demokrati i dagens kommunallag	20-23
4.2.1 1992 års lokaldemokratikommitté mfl	20-21
4.2.2 Kommundemokratikommittén	21-23
4.3 Sammanfattning av kapitel 4	23

5. Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ: två exempel på kommunallagens demokratisering	24-43
5.1 Historisk bakgrund till det svenska folkomröstningsinstitutet	24-29
5.1.1 Frågan om folkomröstningar i Sverige väcks	24-25
5.1.2 1920 års folkomröstningskommitté	25
5.1.3 Sveriges första folkomröstning	25-26
5.1.4 Nytt liv i folkomröstningsfrågan	26
5.1.5 1950 års folkomröstning och valsättsutredning	26-27
5.1.6 Två folkomröstningar i tät följd	27
5.1.7 Författningsutredningens förslag angående folkomröstning	27-28
5.1.8 Synen på folkomröstningar under 1970- och 1980-talen	28
5.1.9 1996 års folkomröstningsutredning	28-29
5.2 Folkomröstningar i andra länder	29-32
5.2.1 Folkomröstningar i Schweiz	29-30
5.2.3 Varför kan inte Sverige bli som Schweiz?	30-32
5.3 Framväxten av ett kommunalt folkomröstningsinstitut	32-34
5.3.1 Den historiska bakgrunden till kommunala folkomröstningar	32-34
5.3.2 Intressen för och erfarenheter av kommunala folkomröstningar	34
5.4 Folkinitiativ	34-36
5.4.1 Den historiska bakgrunden till folkinitiativ	34-35
5.4.2 Intresset för och erfarenheter av folkinitiativ	36
5.5 Folkinitiativ i ny form	37-41
5.5.1 Nytt förslag och överväganden	37-39
5.5.2 Fler folkinitiativ - ja eller nej: åsikterna går isär	40-41
5.6 Juridiska problem med kommunala folkomröstningar och folkinitiativ	41
5.7 Sammanfattning av kapitel 5	41-43
6. Avslutning	44-47

LITTERATURFÖRTECKNING

48- 49

Sammanfattning

Den här uppsatsen har rubriken ” Kommunallagen – en ny grundlag” och syftar till att svara på frågan om kommunallagen håller på att utvecklas från en ramlag till en lag med demokratiska medborgerliga rättigheter och vad isåfall denna utveckling kan betyda på sikt. För att belysa kommunallagens förändring specialgranskas i uppsatsen två exempel på demokratiska instrument i kommunallagen – kommunala folkomröstningar och folkinitiativ.

Dagens kommunallag vilar på kommunalförordningarna från 1862. 1862 års kommunalförordningar gav oss de kommunbegrepp vi använder än idag. Sedan 1862 har kommunallagen reviderats flera gånger för att följa den demokratiska utvecklingen i Sverige och den senaste revideringen gjordes i samband med 1991 års kommunallag. Fortfarande går vissa grundläggande element i 1991 års kommunallag tillbaka till 1862 års kommunalförordningar. 1974 fick Sverige en ny regeringsform. I RF portalparagraf stadgas att svenskt statskick bl. a. vilar på kommunal självstyrelse. Den nya författningen fångade upp kommuner och landstings vikt för Sveriges statskick och ökade därmed betydelsen av kommunallagen som den lag som sätter ramarna för kommuner och landstings verksamhet. Även den internationella utvecklingen har på senare tid stärkt kommunallagen och kommunalrättens betydelse. 1989 ratificerade Sverige europakonventionen om kommunal självstyrelse och efter kommunismens fall och utvecklingen av Europas nya demokratiska stater har intresset ökat för kommunal självstyrelse som ett sätt att stärka demokratisk utveckling.

Under 1990-talet har diskussionen om svensk demokratiutveckling varit intensiv. Flera utredningar har tillsatts för att se över hur kommunallagen kan svara upp till medborgarnas ökade krav på insyn och delaktighet i den kommunala verksamheten. Som ett resultat av dessa utredningar har kommunallagen under 1990-talet tillförts nya demokratiska verktyg. 1994 infördes en möjlighet för kommuninvånare att ta initiativ till en folkomröstning via s.k. folkinitiativ. Folkinitiativ innebär att om minst fem procent av en kommun eller ett landstings invånare vill att en fråga skall avgöras i en lokal folkomröstning så måste fullmäktige pröva om en folkomröstning skall hållas. 2001 infördes möjligheten för kommuninvånare att väcka ärenden till fullmäktige via s.k. medborgarförslag. Samma år lades demokrati till som princip i kommunallagens inledningsparagraf för att betona vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar vilka effekter som olika åtgärder kan få för den kommunala demokratin. Sammanfattningsvis har det under 1990-talet skett en utveckling där kommunallagen har demokratiserats.

I uppsatsen specialgranskas kommunala folkomröstningar och folkinitiativ som två exempel på kommunallagens demokratisering. I Sverige har vi haft

möjlighet att genomföra nationellt rådgivande folkomröstningar sedan 1921. Sedan möjligheten att anordna folkomröstningar infördes har Sverige haft sex nationella folkomröstningar. Ur ett internationellt perspektiv tillhör Sverige de länder som håller folkomröstningar relativt sällan och med flera års mellanrum. Anledningarna till att de svenska folkomröstningarna är få beror på den svenska politiska modellen som bygger på att svåra politiska frågor främst skall avgöras med hjälp av politiska överenskommelser och den socialdemokratiska dominansen inom svensk politik. Svensk socialdemokrati har varit skeptiska till ett frekvent utnyttjande av folkomröstningar och ansett att folkomröstningar bara skall användas i undantagsfall.

När det gäller kommunala folkomröstningar så finns det i Sverige en lång tradition av direktdemokratiskt beslutsfattande på kommunal nivå. Ända in på 1940-talet tillämpades i en fjärdedel av landskommunerna ett stämмосystem istället för valda kommunfullmäktigeförsamlingar. Möjligheten att anordna kommunala folkomröstningar infördes först med 1977-års kommunallag. Efter att möjligheten att anordna kommunala folkomröstningar infördes så har 70 kommunala folkomröstningar genomförts. Vanligaste frågan att folkomrösta om gäller kommunindelningar. Valdeltagande för kommunala folkomröstningar har varit över 60 procent.

Sedan 1994 finns också möjligheten att via s.k. folkinitiativ väcka frågan om en kommunal folkomröstning. Sedan 1994 har fem kommunala folkomröstningar genomförts föranledda av ett folkinitiativ. 75 övriga folkinitiativ har prövats av fullmäktige men avslagits och således inte lett fram till en omröstning.

Under 1990-talet har folkinitiativsreformen utvärderats. Flera utredningar har kritiserat reformen och konstaterat att den kommunaldemokratiska effekten uteblivit. 2001 presenterade Kommundemokratikommittén i sitt betänkande förslag om ett förstärkt folkinitiativ som innebar att om minst tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär att en fråga skall avgöras i en kommunal folkomröstning så måste fullmäktige genomföra omröstningen oavsett vad fullmäktige anser i själva sakfrågan eller i frågan om en folkomröstning skall genomföras. Detta förslag kritiserades starkt av företrädare för kommuner och landsting. Kritiken gick i huvudsak ut på att ett alltför starkt folkinitiativ hotade att underminera den representativa demokratin eftersom en minoritet skulle få en möjlighet att förändra den politiska dagordningen som de folkvalda i fullmäktige genom val fått mandat att hantera. Annan kritik som riktades mot förslaget tog sin utgångspunkt i de juridiska problem som finns med dagens folkomröstningsinstitut t.ex. tendensen att folkomröstningar i praktiken blivit beslutande istället för rådgivande. Kritikerna menar att denna tendens i kombination med ett obligatoriskt folkinitiativ kan skapa problem när det gäller vilka frågor som en kommunal folkomröstning kan behandla. För att undvika kommunala folkomröstningar i frågor som ligger utanför det kommunala beslutsområdet pekar kritikerna på nödvändigheten att klargöra

hur och av vem frågeställningen till en medborgarinitierad folkomröstning skall formuleras.

Kommundemokratikommitténs förslag angående ett förstärkt folkinitiativ har inte föranlett någon proposition från regeringens sida. Däremot har regeringen i en promemoria föreslagit en modell som innebär att om minst 10 procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär samråd i en fråga skall ett samråd hållas om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter biträder förslaget.

I uppsatsens avslutning konstateras att kommunallagen har genomgått en demokratisering under 1990-talet och att denna utveckling markerar en förändring av kommunallagens karaktär av en ramlag till en lag med fler demokratiska medborgerliga rättigheter. Kommunallagen håller på att utvecklas till en slags kompletterande grundlag där medborgarnas fri och rättigheter – i det här fallet yttrandefriheten - ges ett mer utvecklat innehåll och fylls ut. Uppsatsens slutsats är att kommunallagens demokratisering innebär vissa demokratiska och juridiska problem och det därför är viktigt att denna utveckling sker i nära samspel med de författningar som i regel utvecklar våra fri och rättigheter och politiska system d.v.s. våra grundlagar.

Förord

Den här uppsatsen markerar slutet på min juristutbildning. Av olika skäl har det tagit mig lång tid att slutföra utbildningen. Jag vill passa på och tacka Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet för visat tålamod och för en bra utbildning. Jag vill också tacka min handledare, Hans-Heinrich Vogel, för ett gott handledarskap. Sist men inte minst vill jag tacka min sambo som stöttat mig genom denna resa till en jur kand examen. Det har varit en lång resa men till slut nådde den fram till sitt mål. Tack Mattias!

Förkortningar

<u>Förkortning</u>	<u>Förklaring</u>
AK	Andra kammaren
Ds	Departementsserie
FK	Första kammaren
Ibid.	Ibidem
KL	Kommunallagen (1991:900)
LSS	Lagen (1993:387) om stöd och service till funktionshindrade
Prop.	Proposition
RF	Regeringsform
1809 års RF	1809 års regeringsform
1974 års RF	1974 års regeringsform
SOU	Statens offentliga utredningar
TF	Tryckfrihetsförordning

2 Introduktion, frågeställningar och metod

Kommuner och landsting är viktiga aktörer i det svenska samhället. Verksamheten som bedrivs i kommuner och landsting står närmast oss medborgare i vår vardag och påverkar oss mer än vad vi tror. Flera lagar reglerar verksamheten i kommuner och landsting. För den kommunala verksamheten gäller t.ex. en rad speciallagar som bemyndigar eller ålägger en kommun att sköta vissa förvaltningsuppgifter inom områden som t.ex. plan- och byggfrågor, skola, hälso- och sjukvård mm. Utöver detta skall även kommuner och landsting beakta lagstiftning som gäller allmänt för myndigheter som t.ex. handlingars offentlighet och sekretess. Den främsta lagen som övergripande reglerar och sätter ramarna för kommuner och landstings verksamhet är dock kommunallagen.

Kommunallagen kan hävdas fungera som kommunerna och landstingens egen grundlag. Rättsligt sett har kommunallagen naturligtvis inte denna status men den innehåller viktiga bestämmelser för hur kommuner och landsting skall styras. Kommunallagen har länge haft karaktären av en ramlag med ett uttalat syfte att inte innehålla för många detaljregleringar för att på så sätt värna det kommunala självstyret. Utmärkande för en ramlag är att den inte alls eller i liten omfattning innehåller materiella regler. Istället innehåller lagen mål som skall förverkligas och uppställer vissa allmänna principer som skall iaktas när lagen tillämpas. Lagen bildar på så sätt en ram som är avsedd att fyllas ut på annat sätt.¹

På senare år har dock kommunallagen ändrat karaktär. Kommunallagen har gått från en ramlag som anger principer och vissa grundläggande regler för hur kommuner och landsting skall styra sin verksamhet till att också ge kommuninvånare konkreta demokratiska rättigheter. Syftet med denna uppsats är att beskriva denna process d.v.s. om och isåfall hur kommunallagen håller på att utvecklas från en ramlag till en lag med fler demokratiska medborgerliga rättigheter. Genom att beskriva kommunallagens historiska utveckling skall jag försöka svara på ovan ställda fråga och försöka svara på frågorna om kommunallagen håller på att demokratiseras och vad denna utveckling kan betyda på lång sikt. För att belysa denna utveckling kommer jag att i uppsatsen specialgranska två exempel på demokratiska instrument som tillförts kommunallagen – kommunala folkomröstningar och folkinitiativ.

3 Kommunallagen växer fram och ökar i betydelse

¹ Bohlin 2002, s 17

3.1 Historisk bakgrund till dagens kommunallag

3.1.1 1862 års kommunalförordningar

När tillkomsten av dagens kommunallag och dess historiska bakgrund skall beskrivas bör begreppet kommunal självstyrelse beröras. Kommunal självstyrelse är en grundlagsfäst princip som innebär att kommuner och landsting själva skall bestämma över sina angelägenheter. Men självbestämmanderätten är inte total och den kommunala självstyrelsen är begränsad. Staten kan genom lagstiftning begränsa och reglera den kommunala verksamheten och kan också, indirekt t.ex. genom att villkora statsbidrag, påverka utformningen av den kommunala verksamheten.

Föregångarna till dagens kommuner och den kommunala självstyrelsen var de s.k. menigheterna som sedan medeltiden omfattade byn, landskapet eller socknen. Menigheterna hade en viss frihet att besluta i angelägenheter som gällde för menigheten som helhet. Ofta gällde det vård av gemensamma tillgångar, rättskipning, djurhållning mm. Under 1500- och 1600-talet stärktes statsmakten och menigheternas självstyre förlorade i betydelse.² Men det som vi idag kallar för kommunal självstyrelse har sitt egentliga ursprung i en reformrörelse som växte fram under tidigt 1800-tal och som syftade till att skapa självstyrande kommuner. Denna rörelse hade sina rötter i den franska revolutionens idéer som skapat en reformrörelse på kontinenten för självstyrande kommuner och kommunernas demokratiska organisation. Rörelsen byggde på en naturrättslig föreställning om att självstyrande kommuner hade en legitimitet i sig själva och var oberoende av staten. Rörelsens ideologi byggde på tron att det var mer ändamålsenligt och effektivt med en decentraliserad skötsel som utfördes av lokala förtroendevalda. Rörelsen menade att en mer decentraliserad skötsel skulle fostra medborgarna till att ta ansvar för sin egen samhällsutveckling.³ Rörelsen växte i Europa under den tidiga delen av 1800-talet men revolutionerna som spreds runt Europa kring 1848 födde en konservativ motrörelse som ledde till att kommunreformrörelsen försvagades.

I Sverige växte sig intresset för en kommunreform sig allt starkare under sena 1830- och tidiga 1840-talet. Till skillnad från den kontinentala kommunreformrörelsen grundades inte den svenska kommunreformrörelsen på uppfattningen att kommuner hade en legitimitet oberoende av staten. Den svenska kommunreformen var mer pragmatisk och gick ut på att dela socknarna i en borgerlig och en kyrklig kommun för att på så vis fortsätta den uppdelning som redan påbörjats med förordningar som beslutades 1843 (SFS 1843:27) om sockenstämmor, kyrkoråd och sockennämnder. Den svenska kommunreformens pragmatism styrks också av kommunreformens nyskapelse – landstingen. Landstingen skapades bl. a. som organ för att verkställa en planerad representationsreform till Sveriges riksdag.

² Strömberg 1995, s.11

³ Stjernquist, Magnusson 1988, s. 8

Representationsreformen innebar att ståndsriksdagen övergavs till förmån för att system med två riksdagskamrar där landstingen behövdes för val av förstakammarledamöter.⁴ Senare utmynnade kommunreformen i 1862 års kommunalförordningar (1862:13, 1862:14, 1862:15, 1862:16)

1862 års kommunalförordningar är den grund som dagens kommunallag vilar på och förordningarna skapade de kommunbegrepp vi använder än idag. Organisatoriskt innebar 1862 års kommunalförordningar att tre sorters kommuner infördes. Kommunerna delades in i borgerliga stadskommuner, borgerliga landskommuner eller kyrkliga kommuner. Med 1862 års kommunalförordningar infördes också en ny typ av kommun på regional nivå - landstingen. Förordningar blev således fyra till antalet. En förordning för borgerliga stadskommuner, en förordning för borgerliga landskommuner, en förordning för kyrkliga kommuner och en förordning för landstingen.

3.1.2 1930 års kommunallagsrevision

Efter 1862 utvecklades Sverige i snabb takt. Industrialismen tog fart och den kommunala verksamheten expanderade. Tack vare sin nyvunna organisatoriska frihet kunde kommuner och landsting vidga sin kompetens och verksamhet i takt med att Sverige förändrades.

Revisionsarbetet av kommunallagarna fortsatte parallellt med att samhället utvecklades. 1918 infördes allmän och lika rösträtt och 1924 antogs en ny landstingslag. 1930 fick Sverige två nya kommunallagar – en för städerna och en för landsbygden. Men revideringen var framförallt av en teknisk karaktär och i praktiken stod 1862 års kommunalförordningar kvar.

Under 1930- och 1940-talen genomfördes flera reformer som gav kommuner och landsting ett större ansvar för medborgarnas levnadsförhållanden. Den kommunala expansionen fortsatte och med den allmänna och lika rösträtten behövdes nya förutsättningar för den kommunala organisationen. 1948 genomfördes därför en reform för att vidga kommunernas kompetens. Den äldre formuleringen från 1862 om att kommuner och landsting hade att ”vårda sina gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter” byttes mot ”sina angelägenheter”. Enligt den nya principen skulle det vara allmänintresset som avgjorde kompetensfrågan.

Men den utökade kommunala verksamheten var inte helt oproblematiserad. Kommunernas ökade verksamhet och kompetens innebar att allt fler små landsbygdskommuner fick svårt att leva upp till sina åtaganden vilket hotade medborgarnas likställighet. Av denna anledning genomfördes 1952 en indelningsreform av landets kommuner som kom att minska antalet landsbygdskommuner från 2281 till 816.⁵

⁴ Ibid., s. 12

⁵ SOU 1990:24, s.44-45

3.1.3 1953 års kommunallagsrevision

Utvecklingen efter indelningsreformen 1952 gjorde att en ny kommunallag behövdes. Nästa stora revision genomfördes därför 1953. Den expansiva samhällsutvecklingen där bl. a. kommunerna fått ett antal nya uppgifter genom 1948 års kommunreform anfördes som motiv. Utöver detta hänvisades också till rösträttsreformen från 1918 som gett den kommunala självstyrelsen en verklig innebörd och på så vis gjort den kommunala självstyrelsen till en gemensam angelägenhet för alla.

1953 års kommunallagskommittés uppdrag blev således att göra kommunlagstiftningen i nivå med samhällsutvecklingen och att skapa lagliga utrymmen så att kommunerna kunde fungera inom ramen för den kommunala självstyrelsen. Enligt kommittén skulle kommunerna åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamheter i enlighet med kommunens lokala behov. Av den anledningen ansåg kommittén att kommunallagen inte kunde vara alltför detaljerad till sin karaktär och att bestämmelserna därför skulle ges en allmän formulering.⁶

Departementschefen anslöt sig till kommitténs uppfattning om de allmänna riktlinjerna för utformningen av kommunallagen. Kommunerna skulle åtnjuta den största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och verksamhet. Departementschefen framhöll dock vikten av att grunddragen för den kommunala organisationen måste anges i kommunallagen för att garantera likställighet och handläggning under demokratiska former på ett sätt som samtidigt värnade om lekmannainflytandet som var nödvändigt för att ge den kommunala självstyrelsen ett reellt innehåll. Detta innebar att viss enhetlig organisation och arbetsformer för kommunerna var nödvändig. I propositionen argumenterades därför för en enhetlig kommunallag med stöd av utvecklingen i Sverige vid den här tiden. Propositionen pekade på en ökad tätortsbildning i landsbygdskommunerna samt det förhållandet att flera städer numera fanns i områden med ren glesbygd runt om och att det därför inte fanns ett behov av en kommunallag för landet och en för städerna. På så vis gjordes kommunallagen gemensam för stad och land. Vid tidpunkten för 1953 års kommunallagsrevision fanns i Sverige 1037 kommuner och landsting.⁷

3.1.4 Vägen fram till 1977 års kommunallag

Den kommunala verksamhetens fortsatta utveckling innebar dock att storkommunsreformen från 1950-talets början relativt snart ansågs otillräcklig. 1962 togs ett principbeslut i Riksdagen om att en ny indelningsreform för Sveriges kommuner som även omfattade städerna skulle genomföras.⁸ Det ansågs återigen att kommunerna inte var av den

⁶ SOU 1952:14, s.56

⁷ Proposition 1953:210, s. 51

⁸ FK protokoll 1962 nr.8, s.32, AK protokoll 1962 nr.8 § 6, s.137

storleken att de kunde tillgodose medborgarnas behov av kommunal service eller lokal samhällsplanering.⁹ 1969 beslutade en majoritet i riksdagen att kommunsammanläggningen skulle vara slutförd 1974. Resultatet av sammanläggningen blev att antalet kommuner minskades till 278. 1974 års kommunsammanslagningar gav upphov till ytterligare en revidering av kommunallagen och samma år kom en utredning med ett betänkande om en ny kommunallag– *1974 års kommunallagsutredning*.

1974 års kommunallagsutredning fastslog i sitt betänkande att de grundprinciper som utformades i samband med 1953 års kommunallag alltså var bärande. Utredningen menade därför att deras uppgift var att göra lagstiftningen så enkel och enhetlig som möjligt men att samtidigt uppdatera lagstiftningen i enlighet med gällande praxis. Utredningen påpekade att det inte var kommunallagsutredningens uppgift att ändra i kommunernas organisation eller verksamhetsformer. Däremot ansåg utredningen att kommunmedlemmarnas intresse av medverkan och insyn skulle stå i första blickfånget.¹⁰ Utredningen föreslog därför en kommunallag med minskad detaljreglering, förstärkta rättigheter till de förtroendevalda och en gemensam kommunallag för både kommuner och landsting.

I propositionen till 1977 års kommunallag föreslogs en enhetlig kommunallag för både kommuner och landsting men med nya bestämmelser vilkas syfte var att stärka medborgarnas inflytande och de förtroendevalda. Återigen byggde lagen på principen att kommuner och landsting skulle ges största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till lokala förhållanden men lagen hade i högre grad än tidigare karaktären av en ramlag eftersom den genomförda kommunindelningsreformen hade gjort det möjligt att minska på detaljregleringen. Samtidigt tillfördes den nya kommunallagen ett nytt perspektiv som fokuserade mer på de förtroendevalda.

1977 års kommunallag innehöll en rad lagförslag som förbättrade de förtroendevaldas situation. Bl. a. infördes rätt till ledighet för fullgörande av uppdrag. 1977 års kommunallag framhävde också de beslutande organens ställning och kravet på majoritet vid beslut sänktes från två tredjedels majoritet till enkel majoritet.¹¹ Som motiv till dessa förändringar anfördes att den ökade kommunala verksamheten tillsammans med kommunindelningsreformen 1974 väsentligt hade förändrat förutsättningarna för den kommunala demokratin. Särskilt vad gäller de förtroendevaldas arbetsförutsättningar och kommunmedborgarnas möjligheter att följa och påverka verksamheten. Under 20 år hade Sveriges kommuner minskat från ett tusental till ca 280. Före 1953 års kommunindelningsreform fanns i Sverige ca 150 000 till 200 000 kommunala uppdrag. 1974 fanns ca 42 000 kommunala uppdrag.¹²

⁹ Proposition 1975:76, s.56

¹⁰ SOU 1974:99, s. 44

¹¹ Proposition 1975:76, s.1-2

¹² Ibid., s. 56

3.1.5 Vägen fram till 1991 års kommunallag

Under 1980-talet kom den offentliga debatten om kommunal verksamhet att kretsa kring frågor om decentralisering, avbyråkratisering, behov av ett större medborgerligt deltagande, effektivitet och resursnyttjande. Vid tiden för tillkomsten av 1977 års kommunallag hade debatten fokuserat kring frågor om samlingsstyre och majoritetstyre och vikten av att stärka de förtroendevaldas roll. Som en följd av detta framhävde kommunallagen från 1977 kommun- och landstingsfullmäktiges roll genom att stärka de förtroendevalda organens ställning. En konsekvens av denna förstärkning blev att möjligheterna för kommun- eller landstingsfullmäktige att delegera beslutanderätt begränsades eftersom lagstiftaren ville värna den politiska majoritetens möjlighet att ta ett huvudansvar för den kommunala verksamheten.¹³

Utvecklingen efter 1977 gick delvis en annan riktning. Politisering av den kommunala verksamheten ökade liksom partiprofileringen. Under 1980-talet ökade medborgarnas och medias intresse för de kommunala frågorna och kraven ökade på en mer effektiv kommunal organisation med mindre byråkrati, större insyn och lokalt inflytande.¹⁴ Decentraliseringssträvanden tog sig uttryck i bl. a. ett antal kommundelningar under åren 1979 -1980 och med hjälp av lagen om lokala organ skapades en helt ny nämndorganisation ute i kommunerna som t.ex. kommunfelsnämnder med sektorövergripande verksamhet.¹⁵ Det blev ett uttalat politiskt mål att försöka återskapa den närhet mellan medborgare och förtroendevalda som tidigare funnits i många småkommuner.¹⁶

I takt med att verksamhetsformerna omprövades och utvecklades ändrades även de samhällsekonomiska förutsättningarna. Under 1960- och 1970-talet hade den kommunala verksamheten expanderat kraftigt och expansionen fortsatte även under 1980-talet. Kommunerna och landstingen fick alltmer omfattande uppgifter när det gällde att utföra och erbjuda service till sina invånare. Vid tiden för tillkomsten av 1991-års kommunallag hanterades mer än 70 procent av den offentliga sektorns utgifter för konsumtion och investeringar av kommuner och landsting. Ca 1,1 miljoner personer var anställda hos kommuner och landsting och ca 70 000 personer hade kommunala förtroendeuppdrag. Parallellt med detta hade den politiska styrningen radikalt förändrats. Från att under 1950-talet varit en slags lekmanförvaltning där de förtroendevalda inte bara bestämde vad som skulle utföras utan även hur detta skulle gå till ersattes successivt kommunal förvaltning under den här perioden med en professionell tjänstemannaförvaltning som inte bara verkställde de förtroendevaldas beslut utan även beredde beslutsunderlagen.

¹³ Proposition 1990/91:117, s. 8-9

¹⁴ SOU 1990:24, s.47

¹⁵ Proposition 1990/91:117, s. 9

¹⁶ SOU 1990:24, s. 47

Sammantaget gjorde förändringen och expansionen av den kommunala verksamheten och förvaltningen att förtroendeuppdragen vid den här tidpunkten fick ett annat innehåll som ställde nya krav på dess innehavare än vad som var fallet för bara några årtionden sedan.¹⁷ Skillnader i kommunal förvaltning, kommunal verksamhet och förtroendeuppdragets förändrade villkor föranledde de efter hand allt tätare kommunallagsreformerna och var anledningarna till att det knappt 13 år efter att beslut fattats om att anta en ny kommunallag var dags för en ny lag.

I propositionen till 1991 års kommunallag lyftes ovan beskrivna samhällsutveckling upp och förarbetet hade därför som ambition att svara upp mot denna utveckling. Tiden ansågs mogen att föreslå förändringar i kommunallagen som skulle ge kommunerna och landstingen goda förutsättningar för att möta 1990-talet.¹⁸ Bl. a. påpekades att de ekonomiska begränsningarna i den kommunala verksamheten, den lägre tillväxten och nödvändigheten att undvika skattehöjningar ställde högre krav på omprövning, rationalisering och effektivisering av den offentliga sektorn.¹⁹ Dessa krav tillsammans med den ökade viljan av decentralisering och ett ökat intresse av insyn i den kommunala verksamheten gjorde att den nya kommunallagen föreslogs vila på fem utgångspunkter:

- att ge de förtroendevalda bra arbetsvillkor genom att utveckla formerna för att styra, leda och följa upp den kommunala verksamheten
- att garantera medborgarna goda möjligheter till insyn och inflytande över den kommunala verksamheten
- att öka kommunernas och landstingens handlingsutrymme när det gäller hur verksamheten skall organiseras
- att ge kommuner och landsting förutsättningar att effektivisera verksamheten genom nya former av ekonomistyrning
- att kommunallagen skall ge tydliga besked om vilka principer som ligger till grund för den kommunala verksamheten

3.2 Vägen till 1974 års regeringsform

Avsnitt 3.1 har beskrivit den historiska bakgrunden till dagens kommunallag. Det går dock inte att beskriva kommunallagens historiska utveckling utan att också redogöra för vägen fram till den regeringsform som Sverige har idag.

När 1809 års regeringsform upphävdes 1974 var den Europas äldsta skrivna författning. Under 165 år hade Sverige haft en och samma regeringsform. Vad ledde fram till att Sverige fick en ny författning och på vilket sätt kom detta att påverka kommunernas ställning och därmed kommunallagen?

¹⁷ Proposition 1990/91:117, s. 7

¹⁸ Ibid., s. 15

¹⁹ Ibid., s. 11

3.2.1 1809 års regeringsform

1809 års regeringsform (RF) präglades av dåtidens svenska reaktion mot det tidigare gustavianska enväldet. En ny författning ansågs nödvändig för att på ett bättre och tydligare vis balansera makten mellan kung och riksdag. Den nya författningen tilldelade kungen den styrande makten medan vissa delar av den lagstiftande makten delades mellan kung och riksdag. Lagstiftning som berörde ekonomi och administration förblev kungens ensamma ansvarsområden medan riksdagen fick ensam makt över lagstiftning som gällde skatter och anslag. 1809 års RF följde delar av Montesquieus maktdelningslära och byggde på principen om ett delat statskick. Författningen ansågs till sin form kunna fungera som ett stöd för en samhällsutveckling i radikal riktning. Den radikala samhällsutvecklingen uteblev dock och 1809 års RF kom till en början att tolkas och tillämpas i en konservativ anda.

Under tidens gång skedde dock flera viktiga förändringar av 1809 års RF. 1866 genomfördes den s.k. representationsreformen som innebar att ståndriksdagen ersattes av tvåkammarriksdagen som sammanträdde varje år. Mellan åren 1909 och 1921 infördes allmän och lika rösträtt för kvinnor och män. Proportionella val infördes och lades som grund till båda kamrarna. 1949 antogs en ny tryckfrihetsförordning som ersatte tryckfrihetsförordningen (TF) från 1812. TF från 1812, som bestod av fem paragrafer, uppdelade i ett stort antal moment, hade med tiden blivit alltmer svåröverskådlig. Då även dess innehåll på flera punkter ansågs föråldrat beslöts 1944 att en allmän revision skulle genomföras av tryckfrihetslagstiftningen och 1947 presenterades ett nytt förslag till tryckfrihetsförordning. Den nya förordningen skiljde sig från sin föregångare genom en tydligare systematik och bättre överskådlighet. I flera avseenden gav den förbättrade garantier för tryckfriheten än TF från 1812. TF från 1812 innehöll t.ex. den s.k. indragningsmakten d.v.s. rätt för regeringen att förbjuda fortsatt utgivning av periodisk skrift. En befogenhet som kom att bestå till 1845.²⁰

Många av ändringar som beskrivs ovan var mycket omfattande och påverkade alla paragrafer i 1809 års RF men rubbade inte regeringsformens ursprungliga principer för maktens delning och fördelning. Under den här tiden fick parlamentarismen ett tydligare genomslag i svenskt statsskick och kungens reella maktutrymme minskade. Ett annat statsskick skymtade fram vid sidan av grundlagen som inte vilade på de maktdelningsprinciper som 1809 års RF baserades på.

3.2.2 Kritiken mot 1809 års regeringsform växer

Mellan de etablerade politiska partierna hade det länge funnits en överenskommelse om att en författningsreform var onödig. Politiskt var

²⁰ Strömberg 1992, s. 10

partierna överens om att 1809 års RF hade visat sig vara ett elastiskt instrument som möjliggjorde en lyckad konstitutionell utveckling. Under mellankrigstiden var det endast några ytterlighetspartier som uttryckte ett intresse för en författningsreform. Men under efterkrigstiden tog debatten om en ny författning fart. En utlösande faktor var valet 1948 där de borgliga partierna tillsammans fick fler röster än socialdemokraterna men ändå inte kunde ta makten. Resultatet fick flera ledande politiker att ställa sig frågan om det fanns inslag i konstitutionen som hindrade maktväxling.²¹ 1953 års riksdag blev en urladdning. Från riksdagsledamöter väcktes flera motioner om konstitutionella frågor som t.ex. att reformera folkomröstningsinstitutet, öka proportionella val, införa personval, införande av enkammarriksdag mm.

3.2.3 För och emot en ny författning

1953 yrkade en rad socialdemokratiska riksdagsledamöter i en motion att det skulle genomföras en allmän författningsrevision. Argumenten för en författningsreform var flera. Enligt motionärerna misslyckades författningen med sin informativa uppgift d.v.s. att informera medborgarna om hur statskicket ska se ut. Motionärerna menade att 1809 års RF på viktiga punkter om hur makten skulle delas speglade ett statsskick som inte längre existerade. Motionärerna argumenterade vidare att detta i sin tur gav upphov till ett oklart rättsläge. Enligt motionärerna skulle ett oklart rättsläge vålla problem i konfliktsituationer kring vad som skulle anses vara gällande rätt. Statskicket enligt 1809 års RF eller enligt statskicket som tillämpades i praktiken? När motionen senare debatterades i riksdagen argumenterade flera riksdagsmän mot behovet av en ny författning och menade att en författningsreform var onödig. De pekade på det faktum att Sverige haft en lugn och bra utveckling under 1809 års RF och att denna utveckling visade att författningen i dess nuvarande form var elastisk och följde Sveriges utveckling. Motståndarna till en ny författning argumenterade istället för att fortsätta på den inslagna banan d.v.s. att reformera författningen delvis och vid behov och eftersom motståndarna till en författningsreform var i majoritet i båda riksdagskamrarna avstyrktes motionen.²²

3.2.4 Författningsutredningen

Till mångas förvåning tillsatte dock regeringen en författningsutredning 1954. Utredningen fick i uppdrag att se över demokratins funktionsproblem och med hjälp av denna översyn reformera Sveriges författning.²³ Utredningen tog god tid på sig och 1963 kom betänkandet med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning. Utredningen var dock inte enig kring sina förslag. Utredningens ledamöter var inte överens på flera viktiga punkter som t.ex. om riksdagen skulle ha en eller två kamrar eller hur det proportionella valsystemet skulle se ut. Utredningens förslag diskuterades

²¹ Stjernquist 1996, s.280

²² AK protokoll 1953 nr. 20, s. 40-41

²³ Holmberg m.fl. 2003, s.32

men fick en hel del kritik på grund av utredningens oenighet. En del av utredningens förslag ledde fram till grundlagsändringar men den stora författningsreformen uteblev.²⁴

Under tiden som Författningsutredningens förslag diskuterades blev frågan om det kommunala sambandet allt viktigare. Med det kommunala sambandet avsågs den nya författningens koppling till kommuner och landsting. Det kommunala sambandet hade inte nämnts i Författningsutredningens direktiv men kom att bli en viktig stridsfråga. Principen om det kommunala sambandet lanserades i debatten av statsministern Tage Erlander som menade att ett kommunalt samband i författningen var nödvändigt för att garantera samspelet mellan rikspolitik och kommunalpolitik. Enligt Tage Erlander var ett sätt att garantera detta samband att värna om tvåkammerssystemet med den första kammaren vars ledamöter utsågs indirekt av landstingsfullmäktigen och av de landstingsfria städerna Stockholm, Göteborg och Malmö.²⁵

Socialdemokraterna var splittrade i frågan om en eller två riksdagskamrar och anhängarna till tvåkammerssystemet var länge i majoritet. Samma situation rådde inom centerpartiet. Till slut blev det dock i längden svårt att försvara en riksdag med två kamrar. 1966 ledde överläggningar mellan ledarna för de fyra större partierna att partierna enades om följande:

- en total författningsreform skulle genomföras,
- författningen skulle vila på folksuveränitet och parlamentarism,
- riksdagen skulle bestå av en kammare där ledamöterna utsågs genom direkta val och
- ett rättvist valsystem skulle skapas.²⁶

3.2.5 Grundlagsberedningen

Med stöd av överenskommelsen tillsatte regeringen en beredning - *Grundlagsberedningen*. Grundlagsberedningens uppdrag blev att göra en total författningsreform. Detta skulle dock ta lång tid men beslut om ett nytt kammar- och valsystem och inskrivandet av parlamentarismen brådskade. Således fick beredningen i uppdrag att göra en partiell författningsreform inom ramen för 1809 års RF. Problemen kring nytt kammar- och valsystem visade sig dock vara svårlösta men efter kommunalvalen 1966 med betydande valförluster för Socialdemokraterna blev en uppgörelse möjlig. 1967 lämnade beredningen ett betänkande med förslag till en partiell författningsreform. Beredningen föreslog en övergång till ett enkammersystem och ett valsystem som skulle ge en exakt proportionalitet över hela landet för de partier som vid val fick minst fyra procent av rösterna. Parlamentarismen skrevs in i 1809 års RF genom regler om misstroendeförklaring av ett statsråd eller mot statsministern. Reglerna

²⁴ Ibid., s. 33

²⁵ Ibid., s.294

²⁶ Ibid., s. 295

möjliggjorde för riksdagen att avsätta ett statsråd eller en regering.²⁷ Stridsfrågan om det kommunala sambandet löstes med en gemensam valdag för val till kommunfullmäktige, landstingsfullmäktige och riksdag. Beredningens förslag genomfördes utan några större ändringar 1968-69 och val till enkammarriksdagen ägde för första gången rum 1970.²⁸

Grundlagsberedningens arbete var dock inte avslutat. Det fanns fortfarande en del frågor som behövde lösas. En av dem gällde statskicket d.v.s frågor kring vem som skulle vara Sveriges statschef och dennes ställning. Med hjälp av den s.k. Torekovskompromissen beslutades att monarkin skulle finnas kvar men skulle inte inneha maktbefogenheter. Rollen som regeringsbildare överläts till talmannen. Att utse övriga statsråd blev statsministerns uppgift. Grundlagsberedningen överlämnade sitt betänkande till ny regeringsform och riksdagsordning 1972. Övriga nyheter som kom med betänkandet var vidare att parlamentarismen befästes ytterligare genom ett principstadgande i regeringsformens portalparagraf. 1973 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen vars innehåll till sin största del byggde på betänkandet. Propositionen bifölls av riksdagen 6 juni 1973 och efter valet hösten 1973 bekräftade riksdagen åter detta beslut 1974 och den nya regeringsformen samt riksdagsordningen trädde i kraft 1/1 1975.²⁹

3.2.6 Skillnader mellan 1809 års RF och 1974 års RF

Den stora skillnaden mellan 1809 års RF och 1974 års regeringsform (RF) är att den senare är monistisk d.v.s. bygger på en grundprincip. Tanken om balanserade statsmakter som delar på makten och samtidigt kontrollerar och balanserar varandra övergavs och ersattes med grundprincipen om parlamentarismen. Parlamentarism innebär att statschefen inte har någon makt och att regeringen måste ha riksdagens förtroende. Finns inte detta förtroende måste regeringen avgå och ersättas av en annan regering som riksdagen erkänner. I konsekvens härmed sätter 1974 års RF riksdagen i centrum.

Även på ett annat område skiljer sig 1974 års RF från 1809 års RF. Kommunernas ställning markeras på ett helt annat vis. I 1974 års RF:s portalparagraf markeras att folkstyrelsen förverkligas genom parlamentarismen men också genom kommunalt självstyrelse. Kommunal självstyrelse kan definieras som en princip att kommunen själv skall bestämma över sina angelägenheter. Principen lanserades i och med 1862 års kommunalförordningar och principen har därefter växt i betydelse allt eftersom kommunerna har fått större samhällsansvar. RF tar också upp formerna för kommunernas organisation och grundlagsfäster uppdelningen mellan lokal och regional nivå och den kommunala beskattningen.

²⁷ Ibid., s. 303

²⁸ Holmberg mfl 2003, s. 34

²⁹ Ibid., s. 35

Utöver ovan nämnda skillnader så lever dock en hel del av 1809 års RF kvar i 1974 års RF. Statsorganen är desamma – kung, riksdag och regering. Förvisso har tvåkammarriksdagen ersatts av enkammarriksdagen men statsfunktionerna är desamma och även former för beslutsfattandet och förfarande är på vissa håll desamma. De viktigaste politiska förändringarna med författningsreformen blev det nya proportionella valsystemet och enkammarriksdagen. Förändringarna innebar att riksdagsvalen fick och alltså får ett större genomslag eftersom samtliga riksdagsmandat omfattas av valet. På så vis blir politiken mer rörlig men också mer instabil.

3.2.7 1974 års RF:s betydelse för kommuner och landsting

Med 1974 års RF fick Sverige en författning som bättre speglade det statsskick som tillämpades och de principer statskicket vilade på. I RF:s portalparagraf stadgas att svenskt statsskick vilar på representativitet och parlamentarism och kommunal självstyrelse. Den nya författningen fångade således upp betydelsen av kommuner och landsting som en omistlig del av Sveriges statsskick. På så vis kom 1974 års RF att ha en stor betydelse för kommuner och landstings ställning eftersom författningen gav dem en ökad legitimitet i det svenska statsskicket och därmed ökade även betydelsen av den lag som reglerar och sätter ramarna för kommuner och landstings verksamhet – kommunallagen.

3.3 En internationell jämförelse

3.3.1 Kommunallagen och Europa

Den svenska kommunallagstiftningen bygger i all väsentlighet på en nationell grund. Sveriges kommunallag är dock inte fri från internationella influenser utan internationell påverkan har förekommit allt sedan 1862-års kommunalförordningar. De internationella influenserna har alltid varit närvarande men har på grund av den ökade internationaliseringen i samhället och efter vårt medlemskap i EU intensifierats. Även utifrån ett kommunalförvaltningsperspektiv sker ett internationellt utbyte och många av de idéer som idag genomsyrar svensk kommunal förvaltning kommer från utbyte med andra länder. Ett sådant exempel är t.ex. beställare och utförarmodellen som är vanlig inom olika former av vårdverksamhet och som ursprungligen kommer från angloamerikansk kommunal förvaltning. Dessa nya sätt att sköta kommunal förvaltning kommer även att sätta sina spår inom svensk kommunallagstiftning i sinom tid.³⁰

Vad gäller EG rätten så påverkas de kommunala rättsförhållanden främst på andra områden som t.ex. miljö rätt, arbets rätt och upphovsrätt men dock inte kommunallagens regler i övrigt vilket beror på att frågan om kommunernas organisationsfrihet är en nationell fråga. Kopplingen till övrig nordisk rätt i kommunallagen är desto tydligare. Samtliga nordiska länder har kommunallagar. 1991 års kommunallag har lånat fler drag av sina nordiska

³⁰ Ibid., s. 42

kollegor bl. a. kan den finska kommunallagens utformning av bestämmelse för entledigande av förtroendevalda ha påverkat dagens svenska regler. En annan tydlig koppling till nordisk rätt är t.ex. skyldigheten att ersätta förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst.³¹

3.3.2 Konventionen om kommunal självstyrelse

På europeisk nivå finns sedan 1985 en europakonvention om kommunal självstyrelse. Syftet med konventionen är att lägga fast grundläggande principer för att värna den kommunala självstyrelsen som en viktig grundsten i demokratiska styrelseskick. Konventionen består av tre delar som reglerar grundläggande principer för kommunal självstyrelse men också frågor som rör kommunal indelning, kommunernas organisation, tillsynen över kommunerna och principer som rör kommunernas ekonomiska resurser. Sverige ratificerade konventionen 1989 och fann då att svensk lagstiftning förhöll sig till konventionens innehåll. Några lagförändringar till följd av konventionen genomfördes således inte. Med jämna mellanrum genomför Europarådet kontroller av hur medlemsstaterna håller sig till konventionen. Konventionen saknar sanktioner men granskningen kan leda till en rekommendation som riktas till medlemsstatens regering och om en reaktion på rekommendationen uteblir så kan Europarådet göra ett politiskt uttalande om hur den aktuella medlemsstaten har tagit till sig rekommendationen.

Nyligen genomförde Europarådet en sådan granskning av hur väl Sverige följer konventionen. I rapporten berömmar Europarådet Sveriges regering och riksdag för en positiv attityd till kommunal självstyrelse och pekar särskilt ut införandet av finansieringsprincipen som ett bevis på detta.³² Finansieringsprincipen, som infördes 1993, innebär att om regering och riksdag genomför reformer som påverkar kommuner och landstings verksamheter så skall reformerna vara finansierade och inte inverka negativt på kommuners och landstings ekonomi. Europarådets rapport pekar dock på en rad brister. Bl. a. kritiserar hur regeringen sköter sina ekonomiska åtaganden gentemot kommuner och landsting genom att i allt oftare ge öronmärkta statsbidrag istället för generella statsbidrag. Europarådet ställer också frågan om kommuner och landsting har blivit kompenserade i enlighet med finansieringsprincipen för effekterna av de s.k. rättighetslagstiftningar.³³ Med rättighetslagstiftningar avses särskilt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) som ger funktionshindrade rätt till en viss vård och service. I rapporten rekommenderar Europarådet den svenska regeringen att stärka självstyrets konstitutionella roll bl. a. genom att se över regeringsformens formulering om kommunal självstyrelse.³⁴ Europarådet rekommenderar också att den svenska grundlagen tillförs en möjlighet för kommuner och landsting att

³¹ Hillborn mfl 2001, s. 39

³² Europarådet 2005, CG (12) 7 rekommendation s. 2

³³ Ibid., s. 3

³⁴ Ibid., s. 4

kunna klaga när de anser att principen om kommunal självstyrelse har brutits. Europarådet föreslår att en sådan klagan framförs i ett särskilt inrättat riksdagsutskott. Riksdagsutskottet skulle kunna ta in synpunkter från både kommun och regering om huruvida principen om det kommunala självstyret brutits och därefter behandla frågan.³⁵

Även om konventionen om kommunal självstyrelse inte innehåller några sanktioner så har frågor som rör kommunal och regional självstyrelse fått en allt större vikt i dagens Europa. I kölvattnen av kommunismens fall och utvecklingen av Europas nya demokratiska stater har intresset för kommunal självstyrelse ökat som ett sätt att stärka demokratisk utveckling. I EU:s förslag till ny grundlag kommer t.ex. respekten för den lokala och regionala självstyrelsen att förstärkas.

3.4 Sammanfattning av kapitel 3

Dagens kommunallag vilar på kommunalförordningarna från 1862. 1862 års kommunalförordningar gav oss de kommunbegrepp vi använder än idag. Sedan 1862 har kommunallagen reviderats flera gånger för att följa den demokratiska utvecklingen i Sverige och den senaste revideringen gjordes i samband med 1991 års kommunallag. Fortfarande går vissa grundläggande element i 1991 års kommunallag tillbaka till 1862 års kommunalförordningar. 1974 fick Sverige en ny regeringsform. I RF portalparagraf stadgas att svenskt statskick bl. a. vilar på kommunal självstyrelse. Den nya författningen fångade upp kommuner och landstings ökade vikt för Sveriges statskick och författningen ökade därmed betydelsen av kommunallagen som den lag som sätter ramarna för kommuner och landstings verksamhet. Även den internationella utvecklingen har på senare tid stärkt kommunallagen och kommunalrättens betydelse. 1989 ratificerade Sverige europakonventionen om kommunal självstyrelse och efter kommunismens fall och utvecklingen av Europas nya demokratiska stater har intresset ökat för kommunal självstyrelse som ett sätt att stärka demokratisk utveckling.

4 Kommunallagen demokratiseras

4.1 Kommunallagen och svensk demokratiutveckling

Sedan början av 1970-talet har en mängd stora reformer avlöst varandra i kommuner och landsting. Det har handlat om stora verksamhetsreformer som t.ex. kommunaliseringen av skolan, reformering av statsbidragssystemet till mer administrativa reformer som t.ex. införande av rambudgetering, flerårsplaner, beställar- och utförarmodeller, målstyrning mm. Vid sidan av ett effektivitetsinriktat förändringsarbete har demokratifrågorna fått en allt större plats. Det har handlat om behovet av en

³⁵ Ibid., s. 5

ny politikerroll, vitalisering av de folkvalda organen, decentralisering och en förbättrad relation mellan medborgare och folkvalda. Som ett resultat av detta arbete har diskussionen tagit fart om att göra demokratin tydligare i kommunallagen och att ge lagen fler demokratiska verktyg.

4.2 Demokrati i dagens kommunallag

I propositionen som låg till grund för 1991 års kommunallag konstaterades att all kommunal verksamhet bygger på principen om representativ demokrati och ett starkt engagemang från medborgarnas sida. En av utgångspunkterna för den nya kommunallagen blev därför att medborgarna skulle garanteras möjlighet till insyn och inflytande över kommunernas och landstingens verksamhet. I syfte att öka detta inflytande infördes därför flera nya bestämmelser. Detta var en inriktningsförändring vid en jämförelse med de tidigare kommunallagarna från 1977 och 1953 vilkas förarbeten framförallt koncentrerat sig på att utforma riktlinjer för den kommunala organisationen och dess verksamhet.

4.2.1 1992 års lokaldemokratikommitté m fl.

Förarbetena till 1991 års kommunallag startade en livlig debatt om de kommunaldemokratiska effekterna. 1992 tillsattes därför en parlamentarisk kommitté med uppgift att överväga åtgärder för att stärka den lokala demokratin – den s.k. *lokaldemokratikommittén*. Kommittén skulle bl. a. fullfölja arbetet från förarbetena till 1991 års kommunallag och arbeta fram förslag till förändringar i vissa delar av lagen.³⁶ Kommittén arbetade efter utgångspunkten att ge kommunallagen demokratiska instrument som uppmuntrade medborgarinflytande och som kunde anpassas efter lokala förhållanden. Kommittén föreslog en rad åtgärder. Bl. a. föreslog kommittén att om minst tio procent av en kommun eller ett landstings medlemmar kräver att en fråga skall avgöras i en folkomröstning så måste kommun- eller landstingsfullmäktige pröva om folkomröstningen skall genomföras eller ej. Regeringen föreslog dock i sin proposition om lokal demokrati en annan variant som innebar att om minst fem procent av kommunmedlemmarna i en kommun väcker en fråga om folkomröstning så måste frågan om att hålla en folkomröstning behandlas av kommun- eller landstingsfullmäktige.³⁷ Förslaget fick namnet folkinitiativ.

När riksdagen behandlade regeringens proposition om lokal demokrati betonades behovet av en uppföljning och utvärdering av det kommunala förnyelsearbetet. Riksdagen ansåg att bilden av den kommunala demokratin var splittrad och att en sammanhållen uppföljning och utvärdering behövde göras. 1994 beslöt därför regeringen att tillsätta en ytterliggare parlamentarisk kommitté – *Demokratiutvecklingskommittén* - med uppdraget att göra en utvärdering av de reformer och förändringar som skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhet. Kommittén

³⁶ SOU 2001:48, s. 78

³⁷ Proposition 1993/94:188, s.51

slog i sitt betänkande från 1996 fast vikten av att demokratiseringen och effektiviseringen av kommunal verksamhet fortsatte i samma anda som under sena 1980- och tidiga 1990-talet men konstaterade samtidigt att politikernas inflytande under 1990-talet minskat kraftigt och att tjänstemännens roll ökat.³⁸

Kommitténs slutsatser resulterade inte i någon proposition från regeringen men 1999 beslutade regeringen att tillsätta en ny kommitté – *Kommundemokratikommittén* – med uppdraget att föreslå åtgärder som skulle öka medborgarnas möjlighet till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som skulle stärka den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former.³⁹ Bakgrunden till utredningen låg bl. a. i de ovan nämnda utredningarna som enligt regeringen visade på en motsägelsefull bild av den kommunala demokratin. Å ena sidan menade regeringen att den kommunala demokratin visade ett engagemang, tillit och högt deltagande i samhällslivet men samtidigt också tecken på utanförskap, missnöje och avståndstagande. Regeringen konstaterade i utredningens direktiv att kommuner och landsting under 1990-talet haft en stor frihet att utforma sin styrorganisation och verksamhetsformer vilket gett en ökad mångfald och lokal anpassning men att dessa förändringar inte alltid beaktat vilka konsekvenser det kunde få för medborgarnas möjlighet till insyn och delaktighet. Regeringen betonade därför särskilt i sina direktiv till Kommundemokratikommittén vikten av att följa de demokratiska konsekvenserna av det kommunala förnyelsearbetet som ägt rum under 1990-talet.⁴⁰

4.2.2 Kommundemokratikommittén

2001 presenterade Kommundemokratikommittén sitt betänkande ”Att vara med på riktigt” och föreslog en rad förändringar för att demokratisera kommunallagen. Bl. a. föreslog kommittén att demokrati skulle lyftas in som en princip i kommunallagens inledningsparagraf. Som motiv hänvisade kommittén till att det i regeringsformens portalparagraf finns en hänvisning till att det svenska folkstyret förverkligas genom kommunal självstyrelse men att något motsvarande stadgande om att demokratin är en grundläggande princip inte fanns i kommunallagen. Genom att lyfta in demokratin som en princip i kommunallagen skulle demokratins värde i den kommunala praktiken betonas enligt kommittén.⁴¹ Kommittén föreslog vidare ett antal förbättringar för förtroendevalda som t.ex. förbättrade ersättningsmöjligheter och arbetsförhållanden.

Kommittén hade också som uppdrag att utreda hur den kommunala demokratin kunde förstärkas. Kommittén presenterade flera förslag på nya demokratiska instrument. Bl. a. föreslog kommittén att fullmäktige skulle

³⁸ SOU 1996:162 ,s.73

³⁹ 2001:48, s.59

⁴⁰ Ibid., s. 56

⁴¹ Ibid., s. 84

kunna besluta att alla kommun- eller landstingsmedlemmar skall ha rätt att väcka ärenden i fullmäktige. Initiativrätten fick namnet medborgarförslag och förslogs att omfatta även barn och ungdomar.⁴²

Det mest diskuterade förslaget från Kommundemokratikommittén var dock kommitténs utvärdering av det rådande folkinitiativsinstrumentet från 1994 och kommitténs förslag till förändring av folkinitiativsinstrumentet. Enligt kommittén var inte folkinitiativsreformen från 1994 någon lyckad reform och kommittén ansåg att dess nuvarande form inte borde behållas. Kommittén resonerade kring två alternativ – antingen ett förstärkt folkinitiativ eller att folkinitiativet togs bort.⁴³ Kommittén menade dock att folkinitiativet skulle bestå och istället förstärkas eftersom kommittén ansåg det vara viktigt att kommunmedborgarna hade en möjlighet att ta kraftfulla initiativ när de upplever att de traditionella vägarna för inflytande inte fungerar. Kommittén föreslog således att om minst tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting väcker ett ärende om att hålla en folkomröstning i en viss fråga så *måste* kommunen eller landstinget genomföra omröstningen oavsett vad fullmäktige anser om själva sakfrågan eller om huruvida en folkomröstning bör genomföras eller ej.⁴⁴

När regeringen 2001 presenterade sin proposition "*Demokrati för det nya seklet*"(2001/02:80) följdes flera av Kommundemokratikommitténs förslag upp. Bl. a. föreslog regering att demokrati skulle läggas till som princip i kommunallagens inledningsparagraf. Regeringen motiverade förslaget med att det fanns skäl att markera demokratins värde inom ramen för kommunallagen som en grundläggande princip gällande för alla kommuner och landsting. Samtidigt betonade regeringen att varje kommun och landsting själva fattar beslut om hur demokratin utformas lokalt. Enligt regeringen fanns det inte en demokratimodell som passar för alla kommuner och landsting. Syftet med att lyfta in demokrati som en grundprincip i kommunallagen skulle enligt regeringen vara att för kommuner och landsting betona vikten av att uppmärksamma vilka effekter olika åtgärder kan få för den kommunala demokratin.⁴⁵ Regeringen föreslog vidare att förslaget om medborgarförslag skulle införas i kommunallagen. I frågan om folkinitiativ avsåg regeringen att återkomma. Regeringen ansåg, liksom Kommundemokratikommittén, att erfarenheterna från folkinitiativet i dess nuvarande form var nedslående och att folkinitiativet inte kunde behållas i sin nuvarande form. Däremot ansåg regeringen att Kommundemokratikommitténs förslag inte var tillräckligt anpassat för förhållanden i alla kommuner. Regeringen ansåg att frågan om folkinitiativ var för komplex och att folkinitiativ borde bli föremål för ytterliggare överväganden.⁴⁶

⁴² Ibid., s.30

⁴³ Ibid., s. 413

⁴⁴ Ibid., s. 417

⁴⁵ Proposition 2001/02:80, s.73

⁴⁶ Ibid., s. 51

4.3 Sammanfattning av kapitel 4

Under 1990-talet har diskussionen om svensk demokratiutveckling varit intensiv. Flera utredningar har tillsatts för att se över hur kommunallagen kan svara upp till medborgarnas ökade krav på insyn och delaktighet i den kommunala verksamheten. Som ett resultat av dessa utredningar har kommunallagen under 1990-talet tillförts nya demokratiska verktyg. 1994 infördes en möjlighet för kommuninvånare att ta initiativ till en folkomröstning via s.k. folkinitiativ. Folkinitiativ innebär att om minst fem procent av en kommun eller ett landstings invånare vill att en fråga skall avgöras i en lokal folkomröstning så måste fullmäktige pröva om en folkomröstning skall hållas. 2001 infördes möjligheten för kommuninvånare att väcka ärenden till fullmäktige via s.k. medborgarförslag. Samma år lades demokrati till som princip i kommunallagens inledningsparagraf för att betona vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar vilka effekter som olika åtgärder kan få för den kommunala demokratin.

Sammanfattningsvis har det under 1990-talet skett en utveckling där kommunallagen har demokratiserats. På senare år har folkinitiativet i dess nuvarande form kritiserats. Kritikerna menar att den kommunaldemokratiska effekten uteblivit och flera utredningar har därför föreslagit att folkinitiativet bör förstärkas.

5 Kommunala folkomröstningar och folkinitiativ - två exempel på kommunallagens demokratisering

Detta kapitel syftar till att specialgranska två exempel på demokratiska instrument som tillförts kommunallagen – kommunala folkomröstningar och folkinitiativ. Men innan dessa instrument granskas behövs en historisk bakgrund till dagens svenska folkomröstningsinstitut och en internationell jämförelse av hur folkomröstningsinstitutet används.

5.1 Historisk bakgrund till det svenska folkomröstningsinstitutet

5.1.1 Frågan om folkomröstningar i Sverige väcks

Folkomröstningar har i Sveriges författningspolitiska historia haft en relativt undanskymd plats. Frågor som införandet av rösträtt och parlamentarism och skydd för de medborgerliga fri och rättigheterna har stått högre upp på den politiska dagordningen och folkomröstningsfrågan har därför tilldragit sig relativt litet intresse.

Folkomröstningsfrågan väcktes dock tidigt i den svenska politiken. Redan 1897 motionerade liberalen David Bergström om att en folkomröstning skulle anordnas för att kartlägga opinionen kring allmän rösträtt. Motionen avslogs i riksdagen med motiveringen att folkomröstningar stred mot andemeningen i § 49 i 1809 års RF som stadgade att riksdagen representerar svenska folket.⁴⁷ 1908 diskuterades dock frågan om folkomröstning igen med anledning av en liberal partimotion skriven av Karl Staaf, ledare för dåtidens liberala parti och senare även statsminister. Motionären yrkade att ett beslutande folkomröstningsinstrument skulle införas. Som motiv till ett införande hänvisades till att Sveriges författning behövde ett skiljedomsinstitut för de tillfällen då riksdagens kamrar inte var överens. Karl Staafs motion avslogs men frågan om att införa folkomröstningar återkom 1917 genom en motion av socialdemokraten Carl Lindhagen.

Carl Lindhagen yrkade att Sveriges riksdag skulle införa möjligheten att folkomrösta och att överväga att införa ett folkinitiativ. Lindhagen argumenterade utifrån ett direktdemokratiskt perspektiv där ett folkomröstningsinstitut skulle kunna fungera som en slags folklig motvikt till den mer formella och representativa demokratin. Lindhagens motion avslogs i båda kamrarna men vann visst politiskt gehör bl. a. genom positiva reservationer av riksdagsledamöter från både de socialdemokratiska och liberala partigrupperna. 1919 återkom Lindhagen med en nästan identisk motion och denna gång biföll andra kammaren motionen. Motiven till bifall varierade dock mellan partigrupperna. Socialdemokratiska, Liberala och kommunistiska partierna framhöll vikten av folkomröstningar ur ett demokratiskt perspektiv medan Allmänna Valmansförbundet pekade på folkomröstningar som ett modererande och balanserande instrument. Folkomröstningar skulle kunna användas för att bromsa förhastade reformer eller för att dämpa motsättningar mellan partierna.⁴⁸ Trots den positiva behandlingen i andra kammaren avslogs motionen i den första kammaren. 1920 återkom dock Lindhagen med motionen för en tredje gång och motionen behandlades positivt i båda kamrarna.

⁴⁷ SOU 1997:56, s.73

⁴⁸ Ibid., s.75

1920 tillsatte således regeringen Branting på uppdrag från riksdagen en kommitté – *Folkomröstningskommittén*- med uppdraget att utreda om ett folkomröstningsinstitut skulle införas till den svenska regeringsformen.

5.1.2 1920 års folkomröstningskommitté

Folkomröstningskommittén fick i uppdrag att utreda hur rådgivande folkomröstningar skulle kunna inrättas och regleras. Kommittén fick också i uppdrag att kartlägga förutsättningarna att införa beslutande folkomröstningar. I februari 1921 presenterade kommittén sitt första betänkande och föreslog att riksdagen skulle få möjlighet att utlysa rådgivande folkomröstningar. En grundlagsreglering av möjligheten att folkomrösta ansågs nödvändig på grund av den oenighet som uppstått i frågan om huruvida folkomröstningar var förenliga med § 49 1809 års RF d.v.s. att riksdagen representerar Sveriges befolkning. Eftersom folkomröstningar av många grundlagstolkare ansågs vara ett främmande inslag i svenskt författningspolitik och statsliv menade folkomröstningskommitténs ordförande att folkomröstningsinstitutet behövde en fast och reglerad utformning. Riksdagen beslutade således om ett tillägg till § 49 som möjliggjorde rådgivande folkomröstning om detta ansågs nödvändigt med hänsyn till ärendets vikt eller beskaffenhet. Riksdagen fattade därefter två likalydande beslut med val mellan att till grundlagen skriva till möjligheten att anordna rådgivande folkomröstningar.⁴⁹

5.1.3 Sveriges första folkomröstning

Den 27 augusti 1922 hölls den första folkomröstningen i Sverige. Frågan gällde förbud av rusdrycker. En knapp majoritet på drygt 51 procent röstade nej till förslaget. Valdeltagandet var för den här tiden högt med 55 procent av de röstberättigade.

I februari 1923 presenterade folkomröstningskommittén sitt förslag angående kommitténs andra uppdrag d.v.s. att utreda möjligheten att införa beslutande folkomröstningar. Kommittén föreslog att Sverige inte skulle införa beslutande folkomröstningar. Som motiv hänvisade kommittén till en bristande politisk mognad hos befolkningen och hänvisade till det sjunkande valdeltagandet. Riksdagen följde utredningens förslag och införde således inte något beslutande folkomröstningsinstitut.⁵⁰

5.1.4 Nytt liv i folkomröstningsfrågan

Efter att folkomröstningsinstitutet grundlagsfäst och efter att den första folkomröstningen genomförts minskade folkomröstningsfrågan i politiskt intresse. Så förhöll det sig ända till efterkrigstiden då inrikespolitiken kom att innehålla ett förnyat intresse för författningspolitik däribland frågan om

⁴⁹ Ibid., s.77

⁵⁰ Ibid., s.78

folkomröstningar. Anledningarna till intresset var flera. En av anledningen var den socialdemokratiska dominansen inom politiken. En annan anledning var uppdelningen av de politiska partierna i två block som började ta form. Av den senare anledningen startade 1947 statsvetarprofessorn och tillika Dagens Nyheters chefredaktör, Herbert Tingsten, en konstitutionell debatt som tog sin utgångspunkt i att den politiska blockbildningen var skadlig för demokratin. Tingsten argumenterade på ledarplats i Dagens Nyheter den 26/7 1947 för en modell med en permanent samlingsregering i kombination med ett utbyggt folkomröstningsinstitut. Med inspiration från bl. a. Schweiz föreslog Tingsten att folkomröstningarna skulle vara beslutande med en form av minoritetsskydd. Enligt Tingsten skulle folkomröstningar kunna tvingas fram antingen via ett folkinitiativ eller genom en minoritet i riksdagen. Tingstens förslag skapade debatt och hans förslag om ett utbyggt folkomröstningsinstitut fann gehör. Under 1948 motionerade samtliga borgerliga partier i folkomröstningsfrågan och yrkade på att beslutande folkomröstningar skulle utredas på nytt. Motionerna bifölls av riksdagen och 1950 tillsatte regeringen *1950 års folkomröstning och valsättsutredning*.⁵¹

5.1.5 1950 års folkomröstning och valsättsutredning

1950 års folkomröstnings och valsättsutredning lade fram sitt betänkande 1952. Betänkandet föreslog att beslutande folkomröstningar skulle kunna anordnas i grundlagsfrågor om en minoritet i riksdagen (1/3) så föreslog. Vidare föreslog utredningen att det skulle bli lättare att ordna rådgivande folkomröstningar genom att en minoritet i riksdagen skulle kunna framtvinga en folkomröstning. 1954 lade regeringen en proposition som i huvudsak överensstämde med utredningens förslag men inte vad gällde förslaget om beslutande folkomröstning. Propositionen innebar således att en rådgivande folkomröstning skulle kunna framtvingas om en minoritet (1/3) av riksdagens ledamöter så begärde. Som motiv till denna förändring framhöll regeringen att fler folkomröstningar skulle vitalisera och befästa demokratin i Sverige. Däremot ansåg regeringen att frågan huruvida folkomröstningar skulle göras beslutande eller inte var mindre betydelsefull.⁵² Enligt regeringen fungerade det representativa systemet väl och stabiliteten riskerade att rubbas om ett beslutande instrument infördes.⁵³

När propositionen behandlades av riksdagen ändrades förslaget angående den framtvingande minoriteten. Nu krävdes en tredjedel av samtliga riksdagsledamöter i båda kammarna. Utöver detta inskränktes omfattningen av vilka frågor som kunde avgöras i en folkomröstning. Tidigare fanns inga begränsningar men nu infördes tre begränsningar. Folkomröstningar fick inte ske i frågor som gällde reglering av riksstaten, överenskommelse med

⁵¹ Ibid., s.79-80

⁵² 1954:193, s.31

⁵³ Ibid., s. 34

främmande makt eller frågor som gällde val förrättade av riksdagen t.ex. till riksbanksfullmäktige.⁵⁴

5.1.6 Två folkomröstningar i tät följd

Efter att de nya folkomröstningsreglerna föreslagits följde två folkomröstningar tätt inpå varandra. 1955 röstade svenska folket om högertrafik och 1957 röstade svenska folket om hur tilläggs pensionerna skulle utformas i framtiden. Efter dessa omröstningar dämpades dock det politiska intresset för folkomröstningar och inom den socialdemokratiska riksdagsgruppen vann motståndarna till de nya folkomröstningsreglerna terräng. Kritikerna menade att de nya folkomröstningsreglerna gjorde det för lätt för en minoritet att tvinga fram en folkomröstning och på så vis skapa instabilitet i det politiska systemet. Socialdemokraterna ville därför att det vilande grundlagsförslaget som innehöll de nya folkomröstningsreglerna skulle skickas till Författningsutredningen. Författningsutredningen (se avsnitt 3.2.4), som tillsattes 1954, hade som uppgift att ta ett samlat grepp kring de konstitutionella frågorna. 1957 föreslog regeringen således att beslut om det vilande grundlagsförslaget skulle skjutas fram till 1960 då regeringen räknade med att Författningsutredningen skulle vara färdiga med sitt arbete.⁵⁵

5.1.7 Författningsutredningens förslag angående folkomröstning

Författningsutredningen kom med sitt betänkande först 1963. I betänkandet hänvisade utredningen till dilemmat med det rådande rättsläget. Enligt utredningen skulle folkomröstningar fortsätta vara sällsynta företeelser inom svensk politik om reglerna från 1922 skulle bestå. Å andra sidan menade utredningen att om reglerna för folkomröstningarna ändrades i enlighet med 1954 års förslag så fanns en risk att institutet kunde missbrukas. Utredningen drog slutsatsen att den rådande ordningen skulle vara kvar. Enligt utredningen skulle den svenska folkstyrelsen förbli representativ och innehålla bestämda gränser för direktdemokratiska inslag. Folkomröstningar skulle vara rådgivande och endast användas i speciella fall. På en punkt följde dock Författningsutredningen 1954 års förslag. Det gällde förslaget att införa en möjlighet till beslutande folkomröstningar kring riksdagsbeslut om grundlagsändringar. En beslutande folkomröstning angående förslag till grundlagsändring skulle genomföras om regeringen fattade ett beslut om att genomföra en folkomröstning eller om minst en tredjedel av riksdagsledamöterna krävde en folkomröstning.

Som jag skrev i kap 3 blev inte Författningsutredningens förslag till grundlagsreform genomförd. Istället tillsattes Grundlagsberedningen som reformerade den svenska grundlagen i två steg (se avsnitt 3.2.5). I Grundlagsberedningens betänkande ändrade socialdemokraterna sitt ställningstagande angående folkomröstningar. Partiet motsatte sig nu varje

⁵⁴ SOU 1997:56, s.85

⁵⁵ Ibid., s.87

form av förändring kring detta institut och någon ändring av folkomröstningsinstitutet blev således inte aktuell när Sveriges nya författning trädde i kraft 1974.⁵⁶

5.1.8 Synen på folkomröstningar under 1970- och 1980-talen

1976 blev det regeringsskifte i Sverige och en borgerlig trepartiregering bildades. 1977 tillsatte regeringen en utredning med uppgift att se över hur de medborgerliga fri och rättigheterna kunde stärkas – *1977 års rättighetsutredning*. Utredningen fick också i uppdrag att se över hur folkomröstningsinstitutet skulle kunna utvidgas som ett led i att de medborgerliga fri och rättigheterna stärktes. Utredningen kom sedermera med ett förslag som var identiskt med Författningsutredningens förslag från 1963 (se ovan), och fr.o.m. 1980 infördes möjligheten till beslutande folkomröstningar i enlighet med Författningsutredningens förslag d.v.s. att ett riksdagsbeslut om grundlagsändring skall underställas folket i en beslutande folkomröstning i samband med nästföljande riksdagsval.

Under 1980-talet utreddes återigen frågan om folkomröstningar i samband med att *1984 års folkstyrelsekommitté* fick i uppdrag att se över vissa författningsfrågor. Kommittén fick i uppdrag att utreda folkomröstningsinstitutets ställning i författningen. I sitt slutbetänkande kom dock kommittén fram till att det inte fanns någon anledning till att utvidga folkomröstningsinstitutet. Enligt kommittén skulle folkomröstningar bara användas i undantagsfall och då i frågor av stor politisk betydelse och i frågor där partierna var splittrade eller där partimotsättningarna inte följde blockpolitiken.⁵⁷

5.1.9 1996 års folkomröstningsutredning

Under 1990-talet utreddes frågan om folkomröstningar 1996 av *Folkomröstningsutredningen*. Utredningens uppdrag var att sammanställa och utvärdera erfarenheterna av folkomröstningar i Sverige och i andra länder. Utredningen presenterade sitt betänkande 1997. Betänkandet betonade problemet med att dagens rådgivande folkomröstningsinstitut i praktiken blivit ett beslutande. Utredningen ansåg att detta var en olycklig utveckling eftersom bristen på överensstämmelse mellan vad grundlagen stadgar angående folkomröstningars rådgivande karaktär och hur folkomröstningar i praktiken blivit beslutande skapar en oklarhet i vad som egentligen gäller och hur folkomröstningarna skall tolkas. Utredningen ansåg vidare att avsaknaden av regler kring ett visst minimum av deltagande för att göra folkomröstningens resultat giltigt var ett allvarligt problem när folkomröstningarna i praktiken blivit beslutande. Enligt utredningen behövdes någon form av kvorumregel för att ge en folkomröstning den verkan. Utredningen föreslog två olika modeller för att råda bot på denna brist som i princip gick ut på att kunna anordna både beslutande och

⁵⁶ Ibid., s.89

⁵⁷ SOU 1997:56, s. 91

rådgivande folkomröstningar genom att införa ett institut som möjliggör beslutande folkomröstningar utöver vad som är möjligt inom ramen för RF 8:15.⁵⁸ Folkomröstningsutredningens förslag resulterade inte i någon proposition från regeringen.

5.2 Folkomröstningar i andra länder

Det finns stora skillnader i hur olika länder använder sig av folkomröstningar. Vid en genomgång av hur länder använder sig av folkomröstningar brukar fem typer av tillvägagångssätt utkristalliseras. En första kategori utgörs av länder som mycket återkommande har folkomröstningar d.v.s. folkomröstar någon eller några gånger per år. Hit hör t.ex. länder som Schweiz, Australien och Italien. Italien och Schweiz har även folkinitiativ. En andra kategori utgörs av länder som har folkomröstningar återkommande d.v.s. folkomröstar med några års mellanrum. Hit hör t.ex. Danmark, Irland och Frankrike. I dessa länder spelar ofta folkomröstningar en central roll inför beslut som innebär konstitutionella förändringar. En tredje kategori är länder där folkomröstningar förekommer men utgör ett udda inslag d.v.s. där det kan gå lång tid mellan folkomröstningarna. Länder som hör till denna kategori är t.ex. Sverige, Norge, Island, Chile, Brasilien och Spanien. En fjärde kategori är de länder där folkomröstningar ytterst sällan förekommer. I dessa länder har folkomröstning ägt rum någon enstaka gång. Hit hör t.ex. Storbritannien, Finland och Österrike. Den femte kategorin består av länder som aldrig haft en folkomröstning på nationell nivå. Hit hör länder som USA, Israel och Japan.⁵⁹

5.2.1 Folkomröstningar i Schweiz

Schweiz är det land i världen som haft flest folkomröstningar. Sedan 1848 har landet haft över 450 nationella folkomröstningar.⁶⁰ Den schweiziska modellen består av både obligatoriska och frivilliga folkomröstningar. De obligatoriska folkomröstningarna används när parlamentet – *förbundsförsamlingen* – föreslår ändringar i grundlagen och när det gäller att avsluta internationella fördrag. Den frivilliga typen av folkomröstningar gäller vanliga lagförslag. I Schweiz tillämpas folkinitiativ vilket innebär att folkomröstningar kan komma till stånd på initiativ av folket.

Folkomröstningar kan också komma till stånd genom att förbundsförsamlingen beslutar om detta. För att få till stånd en folkomröstning angående ett lagförslag krävs att 50 000 invånare begär en folkomröstning och att denna begäran skall ske inom 90 dagar. Samma antal invånare eller åtta kantonen krävs även för att ta initiativ till att hindra en ny lag eller förordning att träda i kraft. Schweiz har 26 kantonen som motsvarar Sveriges landsting. Initiativ till sådana hindrande folkomröstningar kan även gälla internationella traktat. När det gäller folkinitiativ kring ändringar

⁵⁸ Ibid., s.14

⁵⁹ Ibid., s.69

⁶⁰ SOU 1998:85, s

av grundlagar krävs dock att 100 000 invånare inom 18 månader skriver på en sådan begäran.⁶¹

Även på kommunal nivå finns möjlighet för folket att väcka en fråga till folkomröstning. I vissa kommunala frågor är omröstning obligatoriskt t.ex. i frågor som gäller att riva upp ett tidigare fattat beslut eller om kommunen skall börja syssla med något nytt. Vissa kommuner har även obligatorisk folkomröstning för de flesta lagförslag och stora ekonomiska frågor. Kraven på folkinitiativ varierar för kommuner och kantonen och kan således variera i Schweiz överlag d.v.s. reglerna för folkinitiativ är inte identiska.⁶²

Ca 60 procent av alla invånare i Schweiz är röstberättigade. Vid folkomröstningar brukar valdeltagandet pendla runt 35 till 45 procent. Att valdeltagandet är lågt förklaras till stor del av att antalet omröstningar som en schweizisk medborgare kan rösta i varje år är många. Det är inte ovanligt med 20 till 30 omröstningar per år.⁶³

5.2.2 Varför kan inte Sverige bli som Schweiz?

Om Sverige hade den schweiziska folkomröstningsmodellen så skulle det troligen hållas folkomröstningar varje år i frågor på olika politiska nivåer. På nationell nivå skulle vi folkomrösta om EU:s nya konstitution, på landstingsnivå om hur många akutsjukhus de aktuella landstingen skall ha eller på kommunal nivå kanske om kommunalnämndsreformer eller om kommunens budget. Förmodligen skulle det även komma folkliga initiativ om att få rösta om framtidens äldreomsorg, om fastighetsskatten eller om utbyggda motorvägar. Folkomröstningarna hade varit beslutande och inte kunnat stoppas av regering eller riksdag. Som ett resultat av detta hade de politiska partierna och deras företrädare minskat i betydelse och de politiska sakfrågorna fått större utrymme. Partiledarna och statsråden hade varit ganska anonyma politiska företrädare eftersom deras makt hade varit begränsad av folkomröstningsreglerna.⁶⁴

En intressant fråga i sammanhanget blir således varför inte Sverige har en folkomröstningsmodell som Schweiz. För att svara på den frågan måste vi undersöka vilken typ av folkomröstningsinstitut vi har i Sverige och titta på hur detta institut har använts genom åren.

Av redogörelsen ovan kan vi se att folkomröstningar används mer sällan i Sverige än i Schweiz. Sedan möjligheten att genomföra folkomröstningar infördes i Sverige har folkomröstningar genomförts nationellt sex gånger. Antalet tillfällen Sverige haft nationella folkomröstningar speglar synen på hur folkomröstningar används politiskt. Att det bara blivit ett fåtal omröstningstillfällen kan visa att folkomröstningar i Sverige bl. a. använts i

⁶¹ Ibid., s.24

⁶² Ibid., s.23

⁶³ Ibid., s.25

⁶⁴ Ibid., s.30

frågor som hotat att splittra partier eller regeringskoalitioner och där det funnits ett behov av att avgöra en fråga för att komma vidare. Ett exempel var den allra första folkomröstningen i Sverige 1922 angående ett förbud mot rusdrycker. Folkomröstningen behövdes bl. a. för att förhindra en splittring av dåvarande liberala partiet som var djupt oeniga i frågan om ett förbud mot rusdrycker eller inte. Ett annat exempel är kärnkrafts-omröstningen 1980 där två av tre regeringspartier ville bygga ut kärnkraften och ett parti ville avskaffa kärnkraften. Eftersom regeringen i det läget inte kunde komma överens om hur frågan skulle hanteras och eftersom denna splittring även fanns i riksdagen användes folkomröstningsinstitutet för att komma vidare. I det här fallet kan det dock diskuteras om folkomröstningsresultatet löste problemet med de politiska motsättningarna i kärnkraftsfrågan. Kärnkrafts-omröstningen från 1980 hade tre svarsalternativ vilket gjorde folkomröstningsresultatet svårtolkat och än idag tvistar de politiska partierna kring hur kärnkraftsfrågan skall hanteras. Kärnkrafts-omröstningen visar på ett problem med folkomröstningsinstitutet när svarsalternativen är fler än två. Risken är stor att folkomröstningsresultatet blir svårtolkat och att syftet med att låta den aktuella frågan avgöras i en folkomröstning går om intet och istället gör den politiska sakfrågan svårare att avgöra än vad som var fallet innan folkomröstningen genomfördes.

Bakgrunden till att folkomröstningar har använts för att avgöra politiska frågor på detta sätt finns bl. a. i den svenska politiska kulturen. Sverige brukar ibland kallas för en demokrati som bygger på en konsensusmodell. Denna modell innebär att politiska stridsfrågor brukar avgöras inom det parlamentariska systemet genom att olika partier gör upp i överenskommelser om en specifik politisk fråga t.ex. i gemensamma beredningar eller i parlamentariska utredningar där samtliga politiska partier finns representerade för att utreda och komma med förslag över en politisk fråga. Att låta en fråga avgöras i en folkomröstning blir således en signal om att de politiska företrädarna har misslyckats med att hantera frågan och folkomröstning blir således en lösning som bara finns till hands när alla andra försök att komma överens har misslyckats.⁶⁵

En annan förklaring till Sveriges knappa användning av folkomröstningar står att finna i den socialdemokratiska dominansen i svensk politik. Inom socialdemokratin finns en skeptisk inställning till folkomröstningar. Som vi kan se från redogörelsen ovan var det inte så från början. Folkomröstningar blev möjliga i Sverige med hjälp av en socialdemokratisk motion i riksdagen (se avsnitt 5.1.1). Vid den tiden ansåg socialdemokratin att folkomröstningar var ett instrument som skulle ge folket makt och som kunde användas för att få fram nödvändiga reformer när konservativa krafter i samhället spjärnade mot. Men med tiden som socialdemokratin växte sig allt starkare och fick regeringsmakten vände den positiva synen på folkomröstningar till en syn att folkomröstningar är ett konservativt instrument som riskerade att förhindra reformer och utveckling. Denna syn

⁶⁵ Butler, Ranney 1994, s.74

ledde fram till den idag rådande socialdemokratiska inställningen att folkomröstningar bara skall användas i undantagsfall och i frågor som är av stor vikt för medborgarna att få avgöra.

Intressant i sammanhanget blir då att jämföra med t.ex. Danmark som haft betydligt fler folkomröstningar än i Sverige trots att den danska politiska modellen i mångt och mycket liknar den svenska. En förklaring till att Danmark haft fler folkomröstningar än Sverige står också att finna i socialdemokratiens ställning i det danska politiska systemet. Dansk socialdemokrati har varit svagare än svensk socialdemokrati och inte haft makten på ett liknande vis. Av denna anledning har därför danska socialdemokrater varit mer positivt inställda till folkomröstningar eftersom folkomröstningar för dem har varit ett viktigt politiskt instrument.⁶⁶

Förklaringen till att Sverige använt folkomröstningsinstitutet så få gånger finns således i två viktiga element i svensk politik. För det första den svenska politiska modellen som bygger på en huvudregel om att finna politiska kompromisser eller konsensus i viktiga politiska frågor mellan de politiska partierna och för det andra den socialdemokratiska dominansen inom svensk politik. Så länge som dessa två element består kommer folkomröstningar att fortsätta vara sällsynta inslag i svensk politik.⁶⁷

5.3 Framväxten av ett kommunalt folkomröstningsinstitut

5.3.1 Den historiska bakgrunden till kommunala folkomröstningar

Till skillnad från Sveriges nationella folkomröstningsinstitut sträcker sig traditionen av direktdemokratiskt beslutsfattande på kommunal nivå tillbaka till förförre seklet. Faktum är att man på många håll i Sverige under flera hundra år använde sig av s.k. bystämmor för att avgöra saker av vikt för bygden. Med 1862 års kommunalförordningar fick kommunerna en lagstadgad frihet att själva avgöra om beslutanderätten skulle utföras av en vald församling fullmäktigeförsamling eller genom att kommunernas röstberättigade medlemmar samlades till en stämma. I större städer gjordes dock fullmäktigeförsamlingar obligatoriska och allteftersom Sverige industrialiserades och efter att rösträttsreformen fått genomslag kom detta att gälla för allt fler kommuner. Men den direktdemokratiska traditionen fortsatte att ha ett starkt fäste framförallt på landsbygden ända in på 1940-talet. Fortfarande vid mitten på 1940-talet tillämpade en fjärdedel av landskommunerna stämмосystemet.⁶⁸ Det var inte förrän i samband med 1952 års principbeslut om att reformera landets kommuner och 1953 års KOMMUNALLAG som kommunalstämmorna efterhand och under ett långt förlopp ersattes av genom val utsedda fullmäktigeförsamlingar.

⁶⁶ Ibid., s.77

⁶⁷ Ibid., s.79

⁶⁸ DS 2004:4, s.11

Avskaffandet av kommunalstämmorna startade dock en debatt om kommunala folkomröstningar och 1952 kom den första utredningen i ämnet. Utredningen såg dock inget större behov av kommunala folkomröstningar men utslöt inte att det i vissa frågor av stort allmänt intresse kunde vara motiverat. Utredningen föreslog därför att det skulle bli möjligt för kommuner att i undantagsfall anordna rådgivande folkomröstningar.⁶⁹ Utredningens förslag resulterade dock inte i någon proposition från regeringen.

På 1970-talet diskuterades åter frågan om kommunala folkomröstningar. Att anordna folkomröstningar stred enligt ett utslag från Regeringsrätten mot kommunallagen men däremot kunde en kommun anordna en lokal opinionsundersökning under liknande former. Regeringen tillsatte 1970 *Utredningen om den kommunala demokratin* som fick i uppdrag att utreda frågan om kommunala folkomröstningars allmänna förutsättningar och tänkbara funktionssätt. I sitt betänkande 1975 föreslog utredningen mot bakgrund av det oklara rättsläget att en reglering i kommunallagen skulle göras för att klargöra skillnaden mellan kommunal folkomröstning och lokal opinionsundersökning. Utredningen underströk dock att kommunala folkomröstningar bara skulle tillämpas i undantagsfall.⁷⁰ Regeringen följde utredningens förslag och riksdagen införde bestämmelser om rådgivande kommunala folkomröstningar i 1977 års kommunallag men betonade samtidigt att omröstningar och lokala opinionsundersökningar bara skulle utnyttjas i sällsynta undantagsfall.

Inför 1991 års kommunallag utreddes frågan igen av 1988 års kommunallagskommitté. Utredningen slog fast att gällande bestämmelser från 1977 skulle stå kvar utan någon utvidgning. Men utredningen distanserade sig från 1970-talets syn på kommunala folkomröstningar och poängterade kommunala folkomröstningars betydelse som ett extra led i det vanliga beslutsförfarandet och som ett instrument för att bredda demokratin och beslutsunderlag. Regeringen ställde sig bakom utredningens grundtankar.⁷¹

5.3.2 Intressen för och erfarenheter av kommunala folkomröstningar

Sedan möjligheten att genomföra kommunala folkomröstningar infördes i 1977 års kommunallag har 68 kommunala folkomröstningar genomförts. Antalet avslag på begäran av folkomröstning har under samma period uppgått till 164. 89 av dessa 164 folkomröstningsförslag var på initiativ från fullmäktigeledamöter eller kommunledning och resterande 75 har varit föranledda av folkinitiativ.

⁶⁹ SOU 1952:47, s. 6

⁷⁰ SOU 1975:41, s.282

⁷¹ DS 2004:4, s.13

Ett trettiotal av de genomförda folkomröstningarna har handlat om kommunindelningar.⁷² Bland övriga frågor som gett upphov till kommunala folkomröstningar finner vi trängselavgifter (tolv), trafik och brobyggen (sju), frågor om kommunnamn, etablering av systembolag, energiförsörjning och vårdnadsbidrag (fyra vardera), byggnation, exploaterings- och planärenden. Statistiken som hämtats in i dessa frågor visar att kommunerna i de allra flesta fallen av folkomröstningarna följt utgången av folkomröstningsresultatet. En trend på senare år är också att de förtroendevalda i kommunen i förväg binder sig att följa omröstningens resultat oavsett hänsyn till valdeltagande eller om något förslag vinner med minsta möjliga marginal

Vid en granskning av statistiken vad gäller avslag på begäran om folkomröstningen så visar sig att frågor om byggnation, försäljning och placering av fastigheter, bostadsbolag och kommunala anläggningar lett till flest avslag. Begäran om folkomröstning i frågor som t.ex. trafikleders sträckning, brobyggen, exploateringsärenden och planärenden har också gett många avslag.⁷³

Valdeltagandet i kommunala folkomröstningar har varit på en förhållandevis hög nivå även om det inte finns någon etablerad nivå för vad som skall anses vara högt när det gäller kommunala folkomröstningar. I tre fall av fyra har valdeltagandet varit över 60 procent.⁷⁴

5.4 Folkinitiativ

5.4.1 Den historiska bakgrunden till folkinitiativ

Även om idén med folkinitiativ framfördes redan på 1920-talet i samma riksdagsmotion som i förlängningen ledde till att Sverige fick ett folkomröstningsinstitut så är folkinitiativ ett relativt nytt begrepp inom svensk förvaltningsrätt. Folkinitiativ föreslogs för första gången i 1992 års lokaldemokratikommittés betänkande från 1993. Med folkinitiativ avses att om en viss andel av kommun – eller landstingsinvånare vill folkomrösta om en fråga så skall de ha rätt till att få frågan om folkomröstning prövad av fullmäktige. Lokaldemokratikommittén föreslog i sitt betänkande att folkomröstningar skulle kunna genomföras genom ett s.k. folkinitiativ. Kommittén ansåg att tiden var mogen för ett större utnyttjande av folkomröstning och föreslog därför att möjligheten till folkomröstning via ett s.k. folkinitiativ skulle införas till kommunallagen. Frågan om själva genomförandet av folkomröstning skulle fortfarande avgöras av fullmäktige men genom ett folkinitiativ kunde kommun- eller landstingsinvånarna få en fråga för folkomröstning upp på den politiska dagordningen. Kommittén ansåg att 10 procent av de röstberättigade kommunmedlemmarna skulle vara en rimlig gräns för att få ställa ett folkinitiativ till fullmäktige.

⁷² Gilliam mfl 2000, s.10

⁷³ DS 2004:4, s.14

⁷⁴ Gilliam mfl 2000, s. 30

I propositionen ”*Lokal demokrati*” (1993/94:188) som följde på utredningen höll regeringen med kommittén om värdet av folkomröstningar som ett komplement till den representativa demokratin och om bedömningen att intressen för folkomröstningar skulle öka. Regeringen ansåg dock att den föreslagna gränsen på 10 procent för ett godkänt folkiniciativ var för hög och föreslog istället en gräns på 5 procent. Regeringen menade att en tioprocentsspärr skulle göra det svårt att genomföra ett folkiniciativ i större kommuner som t.ex. Stockholm. Riksdagen följde regeringens förslag och sedan den 1 juli 1994 har ett ärende om att hålla en folkomröstning i en viss fråga fått väckas till fullmäktige om minst 5 procent av den röstberättigade kommun eller landstingsmedlemmar kräver det.⁷⁵

Redan 1996 gjordes den första utvärderingen av folkiniciativet av Demokratiutvecklingskommittén som regeringen tillsatte 1994. Demokratiutvecklingskommittén slog i sitt betänkande från 1996 fast att ökningen av antalet folkomröstningar som införandet av folkiniciativ syftat till uteblivit. Demokratiutvecklingskommittén menade att risken var stor för att reformen med folkiniciativ skulle upplevas som skendemokratisk och föreslog därför att reglerna om folkiniciativ skulle kompletteras med krav på kvalificerad majoritet i fullmäktige för att kunna avslå ett folkiniciativ. Detta innebar att det skulle räcka med att en tredjedel av fullmäktige ledamöter röstade för folkiniciativet för att omröstningen skulle kunna genomföras.⁷⁶ Demokratiutvecklingskommitténs förslag gav dock inte upphov till någon proposition från regeringen utan reglerna för 1994 års folkiniciativ lämnades oförändrade.

5.4.2 Intresset för och erfarenheter av folkiniciativ

När det gäller erfarenheterna av folkiniciativ så har efter tillkomsten av 1994 års folkiniciativ 80 folkiniciativ väckts och fem omröstningar genomförts som ett resultat av ett folkiniciativ. I något enstaka fall har ett folkiniciativ tagits i ett landsting.

Tre av de fem genomförda folkomröstningarna föranledda av folkiniciativ har handlat om kommunala vårdnadsbidrag (Uppvidinge, Karlstad 2002, Örkeljunga 2003). Därutöver har det anordnats folkomröstning angående gränssamarbete (Torneå 2002) och byggnation av ett grönområde (Uddevalla 1998).

När det gäller avslagen i de övriga 75 fall av folkiniciativ så följer dessa avslag ett liknande mönster som de som kan identifieras för avslag på folkomröstningar. Byggnation, försäljning av fastigheter, trafikleders

⁷⁵ Ibid., s.17

⁷⁶ SOU 1996:162 s.107-109

sträckning och brobyggen mm har lett till avslag i fullmäktige. En viss skillnad kan skönjas vad gäller skolfrågor där åtta folkinitiativ har avslagits jämfört med fyra avslag efter begäran om folkomröstning från fullmäktigeledamöter. Kommunfullmäktiges motiv för avslag varierar. Det kan handla om att frågan väckts vid fel tid, att ärendet ligger utanför den kommunala kompetensen, att frågan är olämplig att rösta om eftersom det är svårt att formulera svarsalternativ eller att en omröstning skulle kosta kommunen för mycket resurser. Utöver detta har det även anförts att för få medborgare berörs av det aktuella ärendet eller att frågan inte är viktig för att bli föremål för omröstning. Till slut har många kommuner pekat på att en folkomröstning underminerar det representativa systemet vilket i dessa fall representeras av kommun- eller landstingsfullmäktige.

Införandet av folkinitiativ motiverades med att det skulle stärka den lokala demokratin och öka kommunmedlemmars påverkan på kommunens verksamhet. Kommundemokratikommittén från 2001 konstaterar i sitt betänkande att reformen inte kan anses lyckad. Kommittén hänvisade till att erfarenheterna av folkinitiativ visar att väldigt få folkinitiativ lett till faktisk folkomröstning. Detta menade kommittén hade försvagat den kommunala demokratin eftersom människor som engagerat sig fått sina förslag avslagna. Risken var således stor att denna utveckling skapar besvikelse och missnöje och att många tappar lusten för framtida engagemang. Kommittén menade vidare att folkinitiativet i sin nuvarande form kunde upplevas som skendemokratisk. Å andra sidan argumenterade kommittén för att möjligheten till folkinitiativ hade stärkt den kommunala demokratin eftersom människor faktiskt har engagerat sig och reformen har lett fram till att diskussioner i större utsträckning förts mellan kommunfullmäktigen och kommunmedlem. Kommundemokratikommittén drog ändå slutsatsen att folkinitiativet i sin nuvarande form inte kunde behållas.⁷⁷

5.5 Folkinitiativet i ny form

5.5.1 Nytt förslag och överväganden

Mot bakgrund av erfarenheterna från folkinitiativsreformen under 1990-talet föreslog Kommundemokratikommittén i sitt betänkande från 2001 att om minst tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting väcker ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga så *måste* kommunen respektive landstingen genomföra omröstningen.⁷⁸ Detta var en avsevärd förstärkning av det tidigare folkinitiativsinstrumentet och kommittén motiverade sitt förslag främst med behovet att förena den representativa demokratin med en deltagardemokrati. Fortfarande betonades dock att en folkomröstning endast skulle ses som en reservutgång när vare sig de vanliga kanalerna för medborgardialog eller samråd fungerade.

⁷⁷ SOU 2001:48, s.413

⁷⁸ Ibid., s.417

Tankar och förslag kring att förstärka folkinitiativ var dock inget nytt. Redan 1996 föreslog Demokratiutvecklingskommittén i sitt betänkande att reglerna kring folkinitiativ skulle förändras så att det skulle krävas en kvalificerad majoritet i fullmäktige för att avslå ett folkinitiativ (se avsnitt 5.4.1).⁷⁹ Justitiedepartementet lät 1999 göra en undersökning av hur utfallet hade blivit om Demokratiutvecklingskommitténs förslag hade gällt för de folkinitiativ som väckts sedan möjligheten infördes 1994. Om det hade räckt med en tredjedels stöd av fullmäktige så hade av 60 väckta folkinitiativ 20 bifallits och 40 avslagits.⁸⁰ Om Demokratiutvecklingskommitténs förslag hade gått igenom hade således en större andel av de väckta folkinitiativen givit upphov till folkomröstning istället för de fem hittills genomförda folkomröstningar föranledda av folkinitiativ.

Kommundemokratikommittén ansåg dock att förslaget om ett förstärkt folkinitiativ med hjälp av minoritetsstöd i fullmäktige enligt ovan skulle bära med sig nackdelen att en minoritet i fullmäktige skulle få ett för stort inflytande i den opinionsmässiga viktiga fråga som en lokal folkomröstning kan vara. Kommittén hänvisade också till Svenska kommunförbundets inställning i frågan som i sitt remissvar till Demokratiutvecklingskommitténs betänkande från 1996 tyckte att förslaget skulle ge politiska minoriteter för stora möjligheter att manipulera politiska processer.

Kommundemokratikommittén ansåg det bättre att förstärka folkinitiativet genom ett ökat medborgarstöd och föreslog att gränsen för folkinitiativ skulle höjas från 5 procent till 10 procent men samtidigt kombineras med rätten att folkomröstningen i såfall måste genomföras oavsett fullmäktiges inställning i frågan. Detta var också i linje med vad riksdagen föreslagit i ett tillkännagivande från 1999.

I regeringens proposition ”*Demokrati för det nya seklet*” (2001/02:80) från 2001 lämnades dock Kommundemokratikommitténs förslag om ett förstärkt folkinitiativ utan åtgärd och regeringen bad att få återkomma i frågan om hur folkinitiativ skulle komma att stärkas. Som skäl till att regeringen inte antog kommitténs förslag hänvisades bl. a. till att förslaget inte var tillräckligt avpassat för förhållanden i alla kommuner. Många av remissinstanserna hade anfört att de reella möjligheterna att få till stånd ett folkinitiativ med 10 procent var mycket skiftande mellan större och mindre kommuner. Många av remissinstanserna var därför negativa till Kommundemokratikommitténs förslag. Som en ytterliggare invändning anfördes att det representativa systemet skulle försvagas och att förslaget skulle leda till ökade kostnader och ökad administration för landets kommuner och landsting. Slutligen anförde Svenska kommunförbundet och landstingsförbundet att Kommundemokratikommittén dragit fel slutsatser av erfarenheterna av folkinitiativet. Förbunden menade att problemet inte var att berörda fullmäktigeförsamlingar inte ville ge medborgarna möjlighet att

⁷⁹ Ibid., s.400

⁸⁰ Ibid., s 403

uttrycka sina åsikter mellan val utan att folkomröstning inte alltid var en lämplig form för att avgöra frågan. Förbunden ansåg att folkinitiativet därmed skulle vidgas till att gälla olika former av samråd med medborgarna och inte bara leda till folkomröstning.⁸¹

Regeringen ansåg att frågan borde få en annan lösning. Det faktum att remissinstanserna föreslagit andra lösningar visade enligt regeringen att frågan var komplex. Samtidigt erkände regeringen att erfarenheterna av folkinitiativsreformen var nedslående och att avsikten med reformen inte genomförts. Regeringen höll med om att folkinitiativet i dess nuvarande form inte kunde behållas och att medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning skulle stärkas. Regeringen föreslog därför att frågan om förstärkt folkinitiativ skulle övervägas ytterligare och bad att få återkomma i frågan.⁸²

I december 2003 kom ett besked från regeringen. I en artikel publicerad i Dagens Nyheter den 27 december 2003 aviserade demokratiminister Mona Sahlin och kommunminister Lars-Erik Lövdén att regeringen kommer att presentera ett förslag på förstärkt folkinitiativ.⁸³ Artikeln följdes upp av en promemoria från justitiedepartementet under januari 2004.

I promemorian föreslås att nuvarande bestämmelser om folkinitiativ d.v.s. att ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga ska prövas i fullmäktige om minst 5 procent av de röstberättigade begär detta skall avskaffas. Istället föreslår regeringen att om minst 10 procent av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna väcker ett ärende om att hålla samråd i en viss fråga och om förslaget biträds av minst en tredjedel av de närvarande fullmäktigeledamöterna så skall ärendet handläggas av fullmäktige. Skillnaden jämfört med rådande system är således att antalet röstberättigade som krävs för att fullgöra ett folkinitiativ höjs från 5 procent till 10 procent. Samtidigt skall det räcka med att en tredjedel av fullmäktige biträder förslaget för att få folkinitiativsfrågan behandlad jämfört med rådande bestämmelser där det krävs majoritetsbeslut. Regeringen motiverar sitt förslag med att man tycker det rimligt att förstärka folkinitiativet som ett instrument för medborgarnas deltagande genom att införa för fullmäktige tvingande bestämmelser men samtidigt öppna upp för andra samrådsformer än enbart folkomröstning. Enligt regeringen blir då fullmäktige tvungen att tillmötesgå medborgarnas begäran men får frihet att själva välja den samrådsform som är lämpligast för den aktuella frågan. Detta menar regeringen är bättre eftersom kommuner och landsting på så vis kan hitta en samrådsform som bäst passar frågans karaktär, komplexitet och i vilken utsträckning initiativtagarna kan antas vara representativa för övriga kommuninvånare.⁸⁴

⁸¹ DS 2004:4, s.19

⁸² Prop. 2001/02:80, s. 50 -51

⁸³ Dagens Nyheter 20031227, s.3

⁸⁴ DS 2004:4, s.25

När det gäller definitionen av vad som skall betecknas som ett samråd hänvisar regeringen till Kommundemokratikommitténs modell. I departementspromemorian exemplifierar regeringen vad som kan avses med samråd. Samråd kan t.ex. ske i form av folkomröstning, hearing, ett offentligt möte, elektroniskt rådslag eller utställning. Regeringen menar också att samrådet, beroende på frågans art, kan byggas ut på olika sätt med affischering, telefonväkteri, seminarier, paneldebatter, chatt mm. Regeringen betonar dock att det viktigaste, oavsett vilken aktivitet en kommun eller ett landsting väljer, är att samrådsförfarandet står öppet för alla kommunmedlemmar. Extra omsorg skall därför ägnas de grupper som på grund av olika villkor har svårare att delta i ett samråd. Regeringen erkänner att formerna för samråd enligt promemorian inte närmare kommer att regleras i lag utan att det kommer att vara upp till respektive kommun och landsting att avgöra hur samrådet skall utföras.⁸⁵ För att ett förfarande skall betraktas som samråd så ställer regeringen upp tre minimikrav:

- Samrådet skall kungöras
- Samråd skall pågå under så lång tid att kommun eller landstingsmedlemmar har tid att ta till sig underlaget, ställa frågor och få dessa besvarade och kunna lämna synpunkter
- Resultatet från samrådet skall sammanställas i en redogörelse⁸⁶.

Minimikraven kompletteras även med krav på att fullmäktige hanterar frågor om samråd efter folkinitiativ skyndsamt. Utgångspunkten är att beslut fattas inom skälig tid efter att samråd ägt rum. Regeringen hänvisar i detta sammanhang till de regler som idag gäller kring motioner som väcks i fullmäktige vilka enligt kommunallagen skall bli behandlade inom ett år.

5.5.2 Fler folkinitiativ – ja eller nej: åsikterna går isär

När tidningen Kommunaktuellt i januari 2004 genomförde en enkät sade 80 procent av tillfrågade ledande kommunpolitiker i landet nej till förslaget om att lokala folkomröstningar måste hållas om 10 procent av invånarna kräver det. Enkäten baserades på Kommundemokratikommitténs förslag och riksdagens tillkännagivande d.v.s. att om 10 procent av invånarna i en kommun eller landsting begär folkomröstning i en fråga så skall denna genomföras oavsett vad kommun eller landstingsfullmäktige anser i frågan. 17 procent av de tillfrågade kommunpolitikerna tyckte att riksdagens och Kommundemokratikommitténs modell var bra. Motståndet bland Sveriges kommunpolitiker att genomföra Kommundemokratikommitténs och riksdagens förslag är således starkt. Omkring 200 av landets 290 kommuner hade svarat på Kommunaktuells enkät.⁸⁷

Kommunaktuells enkät pekar på ett problem med att införa ett starkare folkinitiativ. Att införa bestämmelser som tvingar fullmäktige att i vissa

⁸⁵ Ibid., s.30

⁸⁶ Ibid., s.31

⁸⁷ Kommunaktuellt 20040115

situationer på medborgarnas initiativ ordna folkomröstningar eller andra former av samråd är en för svenska mått mätt relativt långtgående direktdemokratisk reform. I promemorian som nämnts ovan erkänner regeringen att det inte är oproblemiskt att ge en minoritet av väljare möjlighet att förändra och ompröva den politiska dagordningen som de folkvalda i fullmäktige genom val har fått mandat att hantera. Just risken att underminera fullmäktiges ställning som representativt valt organ är en av den främsta kritiken som väckts mot förslaget att införa folkinitiativ i en förstärkt form. Intressant i sammanhanget blir då vad Sveriges kommuner och landsting ansåg om regeringens förslag på ett förstärkt folkinitiativ.

Regeringens promemoria ”*Samråd efter folkinitiativ*” var under 2004 ute på remiss bland landets kommuner och landsting. Kommunaktuellt gjorde en sammanställning av remissutfallen och enligt denna fick regeringens förslag om folkinitiativ stöd. Drygt 100 av de omkring 140 kommuner som yttrat sig säger ja till regeringens förslag om samråd som isåfall skulle ersätta dagens regler om folkinitiativ. Flera kommuner är i princip positiva till regeringsförslaget men protesterar mot regeln att bara en tredjedel av fullmäktige behöver stå bakom ett folkinitiativ för att samråd måste ordnas i en fråga. Enligt många bör vanlig majoritet, 50 procent, gälla. Å andra sidan tycker många kommuner att det faktiskt räcker med att 5 procent av invånarna väcker ett folkinitiativ och inte 10 procent som regeringen föreslår. De kommuner som är tveksamma eller säger nej till förslaget anser att regeringens samrådsvariant är för långtgående. Många kommuner pekar på att de förtroendevaldas roll skulle minska, att helhetsansvar skulle försvåras och att förslaget innebär ett alltför stort ingrepp i den representativa demokratin. Betydelsen av remissutfallet är svårt att sja om i dagsläget men remissutfallet visar att det kan bli svårt för majoriteten i riksdagen att hålla fast vid sin linje att folkomröstning måste hållas om 10 procent av invånarna begär det om riksdagen samtidigt vill gå de förtroendevalda i kommuner och landsting till mötes.⁸⁸

5.6 Juridiska problem med kommunala folkomröstningar och folkinitiativ

I avsnitt 5.1.9 redogjordes för några av de problem som påpekats vad gäller användningen av det nationella folkomröstningsinstitutet. Det gällde främst problemet med att dagens rådgivande folkomröstningsinstitut i praktiken blivit ett beslutande vilket innebär att folkomröstningsinstitutet fått en annan ställning än vad som gäller konstitutionellt. Denna tendens ser vi även när det gäller de kommunala folkomröstningarna. Av den tidigare redovisade statistiken på antalet genomförda folkomröstningar och avslagna folkomröstningsinitiativ framgår att folkomröstningar på kommunal nivå har utvecklats till den undantagslösning som förarbeten förespråkade. Samtidigt har folkomröstningarna i praktiken blivit beslutande för de kommunfullmäktige där de har använts.

⁸⁸ Kommunaktuellt 20040428

Tendensen att folkomröstningar i praktiken blivit beslutande kan på sikt skapa andra problem i kombination med en del juridiska frågetecken som redan finns vad gäller kommunala folkomröstningar. Ett sådant område gäller t.ex. frågor som den kommunala folkomröstningen kan behandla. Som vi sett i redogörelsen ovan (se avsnitt 5.4.1) är ett av de vanligaste motiven till avslag från fullmäktige på en begäran om folkomröstning att frågan ligger utanför det kommunala beslutsområdet. Ett annat vanligt skäl till avslag gäller att den väckta frågan är olämplig att folkomrösta om eftersom det är svårt att formulera distinkta svarsförslag. Om riksdagens tillkännagivande och Kommundemokratikommitténs förslag om ett nytt stärkt folkinitiativ går igenom och 10 procent av en kommun eller ett landstings invånare kan tvinga fram en folkomröstning ökar risken för juridiska problem i samband med kommunala folkomröstningar. Frågor kan uppkomma hur ett folkomröstningsresultat skall tolkas t.ex. om en kommun eller ett landsting röstar i en fråga som ligger utanför kommunens beslutsområde eller om frågan som ställts i folkomröstningen inte varit distinkt formulerad. Vid en eventuell förändring av reglerna för kommunala folkomröstningar och folkinitiativ kommer det därför att bli nödvändigt med ett klargörande hur och av vem frågeställningen till en medborgarinitierad folkomröstning skall formuleras.⁸⁹

5.7 Sammanfattning av kapitel 5

Det här kapitlet har specialgranskat kommunala folkomröstningar och folkinitiativ som två exempel kommunallagens demokratisering. I Sverige har vi haft möjlighet att genomföra rådgivande folkomröstningar sedan 1921. Sedan möjligheten att anordna folkomröstningar infördes har Sverige haft sex nationella folkomröstningar. Ur ett internationellt perspektiv tillhör Sverige de länder som håller folkomröstningar relativt sällan och med flera års mellanrum. Anledningarna till att de svenska folkomröstningarna är få beror på den svenska politiska modellen som bygger på att svåra politiska frågor främst skall avgöras med hjälp av politiska överenskommelser och den socialdemokratiska dominansen inom svensk politik. Svensk socialdemokrati har varit skeptiska till ett frekvent utnyttjande av folkomröstningar och ansett att folkomröstningar bara skall användas i undantagsfall.

När det gäller kommunala folkomröstningar så finns det i Sverige en lång tradition av direktdemokratiskt beslutsfattande på kommunal nivå. Ända in på 1940-talet tillämpades i en fjärdedel av landskommunerna ett stämмосystem istället för valda kommunfullmäktigeförsamlingar. Möjligheten att anordna kommunala folkomröstningar blev dock möjligt först med 1977 års kommunallag. Efter att möjligheten att anordna kommunala folkomröstningar infördes så har 70 kommunala folkomröstningar genomförts. Vanligaste frågan att folkomrösta om gäller

⁸⁹ Gilliam 2000, s. 33

kommundelningar. Valdeltagande för kommunala folkomröstningar har varit över 60 procent.

Sedan 1994 finns också möjligheten att via s.k. folkinitiativ väcka frågan om en kommunal folkomröstning. Folkinitiativ innebär att om minst 5 procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär att en fråga skall avgöras i en kommunal folkomröstning så skall fullmäktige pröva frågan om att hålla folkomröstning. Sedan 1994 har fem kommunala folkomröstningar genomförts föranledda av ett folkinitiativ. 75 övriga folkinitiativ har prövats av fullmäktige men avslagits och således inte lett fram till en omröstning.

Under 1990-talet har folkinitiativsreformen utvärderats. Flera utredningar har kritiserat att reformen och konstaterat att den kommunaldemokratiska effekten uteblivit. 2001 presenterade Kommundemokratikommittén i sitt betänkande förslag om ett förstärkt folkinitiativ som innebar att om minst tio procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär att en fråga skall avgöras i en kommunal folkomröstning så måste fullmäktige genomföra omröstningen oavsett fullmäktiges inställning i själva sakfrågan eller i frågan om en folkomröstning skall genomföras. Detta förslag kritiserades starkt av företrädare för kommuner och landsting när betänkandet var ute på remiss. Kritiken gick i huvudsak ut på att ett alltför starkt folkinitiativ hotade att underminera den representativa demokratin eftersom en minoritet skulle få en möjlighet att förändra den politiska dagordningen som de folkvalda i fullmäktige genom val fått mandat att hantera. Annan kritik som riktades mot förslaget tog sin utgångspunkt i de juridiska problem som finns med dagens folkomröstningsinstitut t.ex. tendensen att folkomröstningarna i praktiken blivit beslutande istället för rådgivande. Kritikerna menar att tendensen med i praktiken beslutande folkomröstningar i kombination med ett obligatoriskt folkinitiativ kan skapa problem när det gäller vilka frågor som en kommunal folkomröstning kan behandla. För att undvika kommunala folkomröstningar i frågor som ligger utanför det kommunala beslutsområdet och svårtolkade folkomröstningsresultat pekar kritikerna på nödvändigheten att klargöra hur och av vem frågeställningen till en medborgarinitierad folkomröstning skall formuleras.

Kommundemokratikommitténs förslag angående ett förstärkt folkinitiativ har inte föranlett någon proposition från regeringens sida. Däremot har regeringen i en promemoria föreslagit en modell som innebär att om minst 10 procent av de röstberättigade i en kommun eller ett landsting begär samråd i en viss fråga skall samråd hållas om minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter biträder förslaget.

6 Avslutning

Denna uppsats har rubriken kommunallagen – en ny grundlag? Rubriken är medvetet provocerande satt. Naturligtvis är inte kommunallagen en grundlag. En grundlag är en lag som är antagen i en viss ordning och som en del av Sveriges författningar identifierar fundamenten för landets statskick. Våra författningar sätter ramarna för den svenska politiken, skapar ordning och reda i det politiska systemet och skänker legitimitet till de enligt spelreglerna fattade besluten. En grundlag ska också innehålla bestämmelser som skyddar medborgarnas fri och rättigheter. I ljuset av detta är inte kommunallagen någon grundlag. Men om man ser till de rekvisit som uppställts för grundlagar enligt ovan finner jag att frågeställningen om kommunallagen är en ny grundlag relevant. Jag skall i denna avslutning försöka förklara varför.

Trots att kommunallagen inte är någon grundlag anser jag att den har flera liknelser med en grundlag. Likt en grundlag sätter kommunallagen ramarna för delar av den svenska politiken d.v.s. ramarna för verksamheten i Sveriges kommuner och landsting. Det är också en lag som skapar ordning

och reda bland kommuner och landsting såtillvida att lagen anger principer som skall vara gemensamma vid all slags kommunal förvaltning oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Även om kommunallagen inte är en grundlag så har den hjälpt till att förstärka legitimiteten för kommunal självstyrelse som ju är en av de principer som svenskt statsskick skall vila på enligt regeringsformen. Kommunallagen är den lag som vidareutvecklar och sätter ramar för vad som skall utgöra kommunal självstyrelse. Men på en punkt har kommunallagen under åren skiljt sig markant från en grundlag. Den har inte innehållit några bestämmelser med det uttalade syftet att skydda kommunmedborgarens fri och rättigheter. Fram till nu.

Jag har i denna uppsats försökt skildra kommunallagens historiska utveckling och försökt svara på frågan om kommunallagen demokratiserats? Om ja - hur har isåfall denna utveckling skett och vilka tendenser stärker denna slutsats? Vad betyder denna utveckling på lång sikt och finns det något stöd för varför ett resonemang om att kommunallagen skulle vara en ny grundlag är relevant?

Redogörelsen av kommunallagens historiska utveckling leder till slutsatsen att kommunallagen är en spännande lag som levt med Sveriges demokratiska utveckling och varit en lag som speglat denna utveckling väl - därav många revideringar. I takt med att Sverige förändrades med allt färre kommuner och landsting men med allt fler och större välfärdsuppgifter och en kommunal sektor som blev en växande och viktigare del av Sveriges ekonomi ökade kommunallagens betydelse. Denna utveckling förklarar att revideringarna av kommunallagen skedde med allt kortare tidsintervall. T.ex. gick det 13 år till dess 1977 års kommunallag ersattes med 1991 års kommunallag. Mellan 1953 års revidering och beslut om 1977 års kommunallag var det 24 år. Även om vi inte just nu bevittnar någon större omrevidering så har det under 1990-talet tillsatts flera utredningar som berört kommunallagen. Majoriteten av dessa har behandlat frågan om hur kommunallagen kan göras mer demokratisk. Min slutsats på första frågan om kommunallagen har demokratiserats blir således ja. Under 1990-talet kan vi se en förändring i de utredningar och revideringar som görs av kommunallagen. En klar majoritet av dessa har handlat om att göra kommunallagen mer demokratiskt och att tillföra lagen fler demokratiska instrument för att ge kommunmedborgaren ett ökat inflytande i den kommunala verksamheten.

Enligt min åsikt kan vi således se en förändring vid jämförelse av tidigare revideringar. Även om förarbeten till 1991 års kommunallag och diskussionen under 1980-talet fokuserade mycket på vikten av att öka inflytandet och insynen i kommunal verksamhet så resulterade revideringarna mer i förändringar som möjliggjorde olika organisatoriska lösningar i kommunal verksamhet för ett ökat inflytande t.ex. kommunalnämndsreformer mm. Under 1990-talet kan vi istället se att kommunallagen har tillförts en rad nya individuella instrument för att öka kommunmedborgarens/invånarens inflytande. Två av dem har jag granskat särskilt i denna uppsats - kommunala folkomröstningar och folkinitiativ.

Genom att göra dessa förändringar anser jag att det är styrkt att kommunallagen under 1990-talet har demokratiserats. Ett nytt perspektiv har lagts till kommunallagen utöver organisationen av den kommunala verksamheten och relation mellan politiker och tjänstemän – kommunmedborgarens/kommuninvånarens rätt till inflytande och insyn över den kommunala verksamheten.

Med ovan nämnda slutsats menar inte jag att detta perspektiv inte funnits vid tidigare revideringar eller utredningar av kommunallagen. Verksamheten som utförs i kommuner och landsting är ju i all väsentlighet verksamhet som utförs för kommunmedborgaren men det nya med detta perspektiv och dess instrument som t.ex. folkinitiativet är att kommunmedborgaren nu fått inflytandemöjligheter över kommunal verksamhet som är individuellt kopplade till kommunmedborgarskapet t.ex. rätt att starta ett folkinitiativ, att lämna in ett medborgarförslag. Med detta resonemang hävdar jag sålunda att tendensen är styrkt att kommunallagen under 1990-talet har utvecklats från en ramlag till en lag med fler demokratiska medborgerliga rättigheter .

Den intressantaste frågan i detta sammanhang blir ju då vad denna utveckling betyder på lång sikt och vilka konsekvenser denna utveckling kan få?

Detta är en svår fråga att svara på. Enligt min uppfattning är den utveckling vi nu ser av kommunallagen en logisk följd av hur kommunallagen historiskt har fungerat. Som jag hävdade ovan är kommunallagen en lag som starkt följer den svenska samhällsutvecklingen. Under 1990-talet har demokratidebatten intensifierats i takt med att stora välfärdsreformer avlöst varandra. Skolan har kommunaliserats, friskolor har utvecklats, funktionshindrade har fått förstärkta rättigheter genom den s.k. LSS-lagstiftningen och staten har genomfört maxtaxereformer på kommunala verksamheter som barnomsorg och äldreomsorg. Statsbidragssystemet har förändrats till att ge generella statsbidrag i större omfattning än förr vilket gett kommuner och landsting en större självständighet att sköta sin verksamhet på. Mycket av den verksamhet som ger politiken dess innehåll utförs i kommuner och landsting. Det är också den välfärd som för många medborgare betyder mest: skolan, vården, omsorgen. Sverige har också under 1990-talet upplevt en ekonomisk kris och välfärdssystemen har satts under påfrestning. Reaktionerna mot nedskärningar har varit många och opinion har väckts för att kunna ge sin åsikt till känna även mellan val. Även vikten av att sköta den kommunala ekonomin med tanke på god ekonomisk hushållning har aktualiserats och 2000 intogs i kommunallagen ett balanskrav som innebär att all kommunal verksamhet måste drivas i ekonomisk balans och inte får gå med underskott. Med detta vill jag påvisa att kommunallagen liksom tidigare i historien följer sitt mönster av att vara en lag som lever med den svenska samhällsutvecklingen och att det inte är så konstigt att en demokratisering av lagen har skett eftersom samhällsdebatten under 1990-talet har fokuserat mycket på demokratifrågorna. Men detta resonemang svarar egentligen inte på frågan

vad denna utveckling betyder på lång sikt och vilka konsekvenser detta kan få? Egentligen är det snarare att svar på hur denna utveckling har kunnat ske.

Jag skall dock försöka ge ett svar på frågan vilka konsekvenser denna utveckling kan få. Jag tycker det är intressant att kommunallagen har genomgått denna utveckling. Det är viktigt att demokratin utvecklas och vi måste våga pröva nya instrument för att skapa en utveckling. Jag är dock tveksam till om kommunallagen skall vara den lag där den svenska demokratin skall experimenteras fram. Just nu verkar det så. Med det nya förslaget till folkinitiativ går man längre än vad som gäller för de enligt vår grundlag fastlagda fri och rättigheters möjligheter att uttryckas i en folkomröstning. På så vis finns det faktiskt relevans i min provocerande rubrik att kommunallagen är en ny grundlag. Kommunallagen håller på ett sätt att utvecklas till en slags kompletterande grundlag där medborgarnas fri och rättigheter – i det här fallet yttrandefriheten - ges ett mer utvecklat innehåll och fylls ut. Som demokrat tycker jag att denna utveckling är intressant men är orolig för att utvecklingen sker i fel lag. Det är viktigt att hålla på balansen i det politiska systemet. Med detta menar jag att det finns en fara i om det blir lättare att få tycka till om vissa frågor - i det här fallet de kommunala - än om man jämför med de nationella. Min yttrandefrihet är mer värd i vissa sammanhang – mindre i andra. Om man skall införa demokratiska instrument av den här arten är det viktigt att det sker i nära samspel med de författningar som i regel utvecklar våra fri och rättigheter och politiska system d.v.s. i våra grundlagar. Som jag tidigare redogjort för finns det även en del juridiska problem med att utrusta kommunallagen med alltför långtgående direktdemokratiska instrument. Konflikter kan uppstå i frågor som rör den kommunala kompetensen d.v.s. ett förstärkt folkinitiativ i enlighet med Kommundemokratikommitténs och riksdagens förslag (se avsnitt 5.8.) kan i en kommun eller ett landsting leda fram till en kommunal folkomröstning kring en fråga som egentligen är nationell t.ex. om flyktingpolitiken. Frågor kan då uppstå om hur en sådan folkomröstning skall tolkas och risken är stor att folkomröstnings resultat avfärdas och att kommunmedborgaren upplever att kommunala folkomröstningar är skendemokratiska och betydelselösa.

Därför noterar jag med tillfredsställelse att förslaget om ett utökat folkinitiativ skall behandlas av den tillsatta författningpolitiska utredningen som skall göra en samlad översyn av regeringsformen. I samband med denna översyn skall utredningen också se över bestämmelserna om folkomröstningar. I uppdraget ingår även att utreda kommunala folkomröstningar och möjligheterna för medborgarna att genom folkinitiativ få till stånd en folkomröstning. Enligt min uppfattning finns det i utredningens uppdrag bra förutsättningar att sätta den senaste tidens utveckling av den kommunala demokratin i dess rätt miljö d.v.s. i ett nära samspel med våra grundlagar.

Litteraturförteckning

Offentligt tryck

Riksdagens protokoll från Första Kammaren 1962 nr.8 (A1)

Riksdagens protokoll från Andra Kammaren 1962 nr.8 (B1)

Prop. 1953:210, Med förslag till kommunallag.

Prop. 1954:193, Förslag till ändrad lydelse av § 49 mom 2 RF mm.

Prop. 1975/76:187, Om kommunal demokrati, ny kommunallag m.m.

Prop. 1990/91:117, Om en ny kommunallag.

Prop. 1993/94:188, Lokal demokrati.

Prop. 2001/02:80, Demokrati för det nya seklet.

Ds 2004:4, Samråd efter folkinitiativ.

SOU 1952:14, Förslag till kommunallag m.m.

SOU 1952:47, Kommunal folkomröstning.

SOU 1974:99, Enhetlig kommunallag.

SOU 1975:41, Kommunal demokrati

SOU 1990:24, Ny kommunallag.

SOU 1996:162, På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur

SOU 1997:56, Folket som rådgivare och beslutsfattare.

SOU 1998:85, Att rösta med händerna – om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz.

SOU 2001:48; Att vara med på riktigt.

Litteratur

Bohlin, Alf: Kommunalrättens grunder. Fjärde upplagan. 2002

Butler, David Ranney, Austin: Referendums around the world. Washington, D.C. The Macmillan Press LTD. 1994.

Gilliam, Mikael m.fl.: Folkomröstning – en lokal fråga?.

Demokratiinstitutet skrift nr 2. 2000. ISSN 1404-3513

Hillborn, Hjert m.fl.: Kommunallagen – kommentarer och praxis. Tredje upplagan. 2001

Holmberg, Erik m.fl.: Vår författning. Trettonde upplagan. 2003.

Stjernquist, Nils & Magnusson, Håkan: Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna. 1988.

Stjernquist, Nils: Tvåkammartiden. Lund. Sveriges riksdag. 1996.

Strömberg, Håkan: Kommunalrätt. Femtonde upplagan.1995.

Strömberg, Håkan: Tryckfrihetsrätt. 10 upplagan. 1992.

Tidningsartiklar

Lövdén, Lars-Erik Sahlin, Mona: Dagens Nyheter 20031227

Kommunaktuellt nr.20040115: Kommunpolitiker säger nej till förstärkt folkinitiativ.

Kommunaktuellt nr. 20040428: Så här tycker kommunerna om regeringens förslag till nytt folkinitiativ.

Övriga källor

Council of Europe: The congress och local and regional authorities: Twelfth session: Draft recommendation on local and regional democracy in Sweden. CG (12)7