

Motion till riksdagen
2005/06:K390

av Ingvar Svensson m.fl. (kd)

Grundlagsfäst kommunal kompetens och andra grundlagsfrågor

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning.....	1
Förslag till riksdagsbeslut	2
Rättssystemet och etiken	2
Gemenskapsetiken har en grundläggande betydelse för rätten.....	2
Lagprövningsrätten och författningsdomstol	3
Folkomröstningsinstitutet.....	3
Icke styckevis och delt	4
Fri- och rättigheter, subsidiaritetsprincipen, diskrimineringsskydd samt kriminella organisationer	4
Valsystemet.....	5
En kommunalordning precis som riksdagsordningen	6

Fel! Okänt namn på

Förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att regeringen genom tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen genomför en utredning med syfte att fastställa en tydlig kommunal kompetens i grundlagen, t.ex. genom en hänvisning till en särskild kommunalordning likartad riksdagsordningen.

Rättssystemet och etiken

Rätten är ett undersystem i ett samhälle. Ett rättssystem bygger på principer som i grunden är uttryck för en etisk hållning. En värdeneutral rättsstat är en omöjlighet. Ett samhälles grundvärden är förankrade i gemenskapen och bestäms av kulturarvet. Rätten ska alltså inte vara en samling löst ihopafsade lagar utan ska utgöra en sammanhängande enhet.

Lagstiftningen ska med andra ord vara koherent. I ett rättssamhälle har lagarna och lagstiftningen en inre systematik och ett sammanhang. Det finns en rättens helhet. Rätten är alltså inte ett partipolitiskt instrument utan ska ses utifrån detta helhetsperspektiv. Etiska och juridiska normer och värden bör knytas till den historiskt utvecklade enigheten inom vår kulturkrets.

Gemenskapsetiken har en grundläggande betydelse för rätten

Rättens legitimitet är inte bara knuten till sättet för beslutsfattande utan även till medborgarnas sociala medvetenhet, värdeskalor och värderingar. Legitimiteten är etisk till sin natur. Den legitima rättsstaten måste visa respekt för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna. Dit hör bland annat att staten ska respektera varje människas integritet oberoende av religion, ålder, ras, hudfärg, kön, språk, sexuell identitet, genetiska särdrag, börd, ekonomisk eller social ställning, funktionshinder, etnisk eller politisk tillhörighet.

Rättsordningens grundläggande mål är att skapa en samlevnad i fred mellan människor och att medverka till att upprätthålla de grundläggande värdena. Inte bara rättsreglerna utan även deras tillämpning måste vara etiskt godtagbar.

Rättssystemet måste präglas av både förutsebarhet och rättvisa. Förutsebarheten ska skydda den enskilde mot godtycklig maktutövning. Rättskipning och myndighetsutövning ska alltså vara rimligt förutsebara med stöd av lagen och med hänsyn till etiska värden. En medborgare ska åtnjuta rättsskydd både mot enskilda och mot staten.

Grundläggande kriterier för en fungerande rättsstat är mänskliga fri- och rättigheter, maktindelning, förvaltningens lagenlighet, rättsskydd genom oav-

hängiga domstolar och den statliga maktutövningens förutsebarhet. Rättsordningen måste därför präglas av rättslikhet, rättssäkerhet, rättstrygghet, rättstillgänglighet och öppenhet. Grundlagarna – författningen – utgör det ramverk som ska klargöra villkoren bland annat för hela rättssystemet.

Grundlagarna, framför allt regeringsformen, utgör alltså den grundläggande rättsnormen. Därför är det centralt att denna rättsnorm är djupt förankrad i den kulturtradition som i sina grunddrag omfattas av svenska folket.

Den nuvarande författningen utgår i hög grad från ett rättspositivistiskt betraktelsesätt, där rätten definieras operationellt, det vill säga rätt är det som lagstiftarna kallar rätt. Men som klargjorts ovan ingår rätten som ett undersystem i ett samhälle, där de grundläggande värdena – etiken – utgör ett sammanhållande band. Rättsnormen skall därför ta sin utgångspunkt i det som är etiskt godtagbart. Den ska alltså förankras i den svenska och västerländska kulturtraditionen.

Lagprövningsrätten och författningsdomstol

En god demokratisk utveckling måste bygga på en klar maktindelning. Detta synsätt överensstämmer med den realistiska människosyn som säger att alla människor är ofullkomliga. Det måste alltså finnas klara korrektiv mot maktmissbruk och maktkoncentration.

Det finns i dag en lagprövningsrätt inom Europeiska unionen. EG-domstolen har rätt att pröva om nationell lagstiftning strider mot gemenskapernas fördrag. Sverige har accepterat denna lagprövningsrätt. I Sverige måste dock ett fel vara uppenbart i strid med grundlagen för att lagprövningsrätten ska kunna användas. Detta rekvisit har i praktiken förvandlat lagprövningsrätten till en papperstiger.

Maktdelningsfrågorna tenderar att alltmer hamna i centrum för den författningpolitiska debatten. Det finns därför goda skäl att genomföra en noggrann utredning kring lagprövningsrättens ställning i Sverige. Det har också riksdagen, bl. a. till följd av ett kristdemokratiskt initiativ, gett regeringen till känna, och frågan utreds nu av Grundlagsutredningen. I uppdraget ingår också att analysera vilket eller vilka organ som ska hantera en utvidgad lagprövningsrätt. Kristdemokraterna hävdar av olika skäl att en särskild författningsdomstol ska ha denna kompetens.

Folkomröstningsinstitutet

Folkomröstningsinstitutet har av och till varit under debatt utifrån hur det politiska systemet hanterat resultaten från de rådgivande folkomröstningarna. Det har under senare år utretts av särskild utredare, men sedan inte följts upp av regeringen. Det är i en så pass viktig författningsfråga rimligt att den bereds i en parlamentarisk utredning, som då har möjlighet att arbeta utifrån det

Fel! Okänt namn på

material som den särskilde utredaren tog fram. Behovet av en sådan parlamentarisk utredning kring folkomröstningsinstitutet har framförts i krav från Kristdemokraterna, och riksdagen har bl.a. därför begärt en sådan utredning i frågan. Den hanteras av Grundlagsutredningen.

Icke styckevis och delt

Efter huvudbeslutet för 1974 års regeringsform har ett antal justeringar av grundlagen gjorts. Ofta görs författningsutredningar under en kort period – inom en mandatperiod – inom begränsade områden.

Efter ett val funderar ofta regeringen något år på om det behövs förändringar av grundlagen, och så småningom tillsätts en utredning som har mycket begränsad tid att arbeta på, kanske ett eller ett och ett halvt år. På så sätt blir grundlagsfrågorna behandlade ”styckevis och delt”. Det ständigt begränsade tidsperspektivet är ett bekymmer i vårt författningsarbete. Helheten och sammanhanget riskerar att gå förlorade. Det är bl. a. av den anledningen som vi hösten 1998 lade fram en motion som innebär en totalrevidering av grundlagen sett ur ett rättsnormsperspektiv.

En sådan översyn går inte på något år, kanske får man räkna med att den tar 5–7 år. Det är Kristdemokraternas uppfattning att det är dags att lämna det korta perspektivet och jobba med de här frågorna på lite sikt – just för helheten och sammanhanget.

Regeringen har nu efter ett antal år efter kristdemokratiska krav på översyn av regeringsformen tillgodosett detta genom tillsättning av Grundlagsutredningen. Av direktiven framgår att ett antal frågeställningar som belysts ovan skall bli föremål för detta utredande. Av den anledningen läggs inga yrkanden på dessa områden fram.

Fri- och rättigheter, subsidiaritetsprincipen, diskrimineringskydd samt kriminella organisationer

Vi har i en särskild motion krävt att regeringen ger Grundlagsutredningen tilläggsdirektiv om ett vidgat skydd för de mänskliga fri- och rättigheterna. Av annan motion framgår också vår inställning att deltagande i och/eller stöd till kriminella organisationer bör kriminaliseras. Frågan om grundlagsfästning av subsidiaritetsprincipen väcks i separat motion. Även motion om ett faktiskt diskrimineringskydd i regeringsformen lämnas.

Valsystemet

Sverige har under lång tid utvecklat en demokratisk tradition. Varje demokrati riskerar dock att fastna i olika former. Varje maktstruktur tycks ha en inneboende tendens att söka konservera den egna strukturen. Även i Sverige har sådana tendenser utvecklat sig. En levande demokrati förutsätter en politisk öppenhet och en förmåga att låta nya opinioner bland folket ta sig nya uttryck. Rent historiskt har det varit så att nya grupper som vuxit fram har inneburit en vitaliserad demokrati. Det är därför viktigt att debatten och initiativen kring vår författning hålls levande. Valsystemet är en viktig komponent i en god författning.

Personvalsinslaget med möjligheten för väljaren att sätta ett enda kryss på en valsedel har nu prövats i några val. Erfarenheten är inte odelat positiv. Det nuvarande systemet ger inte möjlighet för väljaren att ge en mer sammansatt bild av sina preferenser. Det ger också utrymme för mer slutna grupper att använda systemet eftersom det i övrigt fått en bristfällig anslutning. En intressant möjlighet att vidga personvalet är att ge väljaren möjlighet att på valsekeln även ge uttryck för sina andra- och tredjehandspreferenser.

Man kan ha förståelse för att valsystemet inte alltför mycket skall uppmuntra till partibildningar utifrån opportunistiska vindar, men samtidigt är det viktigt att valsystemet heller inte diskriminerar nya politiska rörelser genom helt orimliga tröskeeffekter. Det måste finnas dynamik och möjlighet till vitalisering i det demokratiska systemet.

Det finns självklart olika tekniska lösningar för att göra det svenska valsyste-
met mer representativt för väljaropinionen. I debatten framställs gärna en handlingsduglig riksdag som motpol till en vitaliserad demokrati öppen för nya politiska opinioner. Men det behöver inte vara motstridiga krav om man avstår från en absolut millimeterrättvisa när det gäller riksproportionaliteten. Och det har man ju redan gjort genom nuvarande system. Om en absolut millimeterrättvisa skulle gälla skulle ju de mandat som inte fördelas till parti-
beteckningar under fyra procent egentligen vara obesatta i riksdagen. Redan nu förekommer alltså en viss överrepresentation för partierna i riksdagen.

Systemet med fyraprocentsspärren vid fördelning av mandaten bör avvecklas. Det bör också påpekas att man skulle slippa alltför kraftiga marginaleffekter i mandatfördelningen om nuvarande riksspärr på fyra procent ersattes med en intrapningsskala. För partier är det ju viktigare att ha någon representation i parlamentet än att stå utanför helt i ett system med kraftig initialspärr.

Det är sant att små partigrupper i sig får svårt att greppa hela riksdagsarbetet och utskotten kan knappast ha högre ledamotstal än 17. Men det bör inte vara ett avgörande skäl mot en differentierad representation; även ett parti som erhållit ett lokalt mandat genom att passera 12-procentsspärren i valkrets har ju rätt till representation trots att man inte kan få utskottsrepresentation.

En intrapningsskala i ett valsystem kan möjligen vara svår att konstruera men är fullt möjlig. Men även andra lösningar bör kunna övervägas för att göra valsystemet smidigare och leda till en ökning av demokratins intensitet och effektivitet. Kompromissen från 1960-talet, vars grundläggande syfte var

Fel! Okänt namn på

att hålla Vänsterpartiet innanför och Kristdemokraterna utanför riksdagen är i dag obsolet.

Nuvarande system i de större kommunerna inbjuder gärna till manipulation med valkretsindelningar och/eller antalet mandat i kommunfullmäktige. Ett alternativ till den nuvarande situationen är att införa utjämningsmandat i valkretsindelade kommuner. Ett annat sätt är en förändring av kommunernas möjligheter att indela i valkretsar. Begränsningar i det nuvarande systemet kan övervägas.

Ansvarskommittén utreder hela samhällsorganisationen, bl.a. frågan om den regionala indelningen och självstyrelsen. Här skall bara fastslås att Kristdemokraterna för den regionala nivån förespråkar direkta val. Ordningen med de regionala samverkansorganen som nu finns och som bygger på indirekta val av dessa organ är enligt vår bedömning en otillräcklig lösning.

Kristdemokraterna anser att rösträtten bör vara kopplad till myndighetsåldern. Sedan 1974 får alla som senast valdagen fyllt 18 år rösta. Kristdemokraterna tycker att sambandet mellan rösträttsålder och myndighetsålder ska finnas kvar. Det innebär också ett samband mellan rättigheter och skyldigheter. Den dagen man förvärvar nya rättigheter, förvärvar man samtidigt nya skyldigheter. Detta är bra.

Det är dock rimligt att tänka sig att de ungdomar som fyller 18 år samma år som val hålls skulle kunna få ett undantag från den annars fasta principen. Ungdomar som är födda samma år har i regel samma möjligheter att ta del av undervisning om konstitution, om politiska ideologier och partiväsende. Någon åtskillnad kunskapsmässigt finns således inte mellan de på året tidigt respektive sent födda. Anledningen till detta undantag är att konsekvenserna för några få ungdomar, de som fyller år efter tredje söndagen i september det år det är valår, blir att de tvingas vänta till 21 års ålder innan de får rösta i de allmänna valen till riksdag, landsting och kommuner. I och med att mandatperioderna återgått till att bli fyraåriga blev också medelåldern för förstagsängsväljaren högre.

Kristdemokraterna har tillsammans med en riksdagsmajoritet förordat en utredning om möjlighet till kommunala extraval och om initiativrätt vid kommunala folkomröstningar.

Genom Grundlagsutredningen kommer valsystemet att bli föremål för utredning, och i Ansvarskommittén analyseras bland annat den regionala nivån varför några yrkanden inte läggs fram i denna del.

En kommunalordning precis som riksdagsordningen

Enligt 1862 års kommunalförordningar inrättades de svenska kommunerna som ett slags lokala offentliga förvaltningsorgan i den nationella samhällsorganismen. Det fastslogs särskilt att kommunerna inte hade någon statsrättsligt genuin juridisk kompetens som självstyrande politiska enheter. De fick

Fel! Okänt namn på

sin kompetens genom delegering från staten och verkade under statens suveränitet. Och så är det fortfarande.

De grundläggande bestämmelserna om den kommunala självstyrelsen återfinns i regeringsformen 1 kap. 1 och 7 §§. Dess portalparagraf säger att det svenska folkstyret förverkligas genom bl.a. kommunal självstyrelse. I 7 § konstateras dels att ”beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar”, dels att ”kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter”.

Grundlagen pekar ut den kommunala självstyrelsen som ett medel att förverkliga demokratin. Inom vissa ramar finns det en betydande frihet för kommunerna. I dag kan kommuner fatta beslut. Men finner regeringen och riksdagsmajoriteten dem obekväma eller felaktiga står det regeringen och riksdagsmajoriteten fritt – i rättslig mening – att intervensera i den kommunala beslutskompetensen och inskränka beslutanderätten i olika avseenden. Det finns ett antal moderna exempel på detta, till exempel akutsjukhus och bostadsförsörjning.

I praktiken har alltså den kommunala styrelsen fungerat som en del av den statliga förvaltningsorganisationen även om det inom vissa ramar finns en betydande frihet för kommunerna. I författningsspolitisk mening är det dock inte fråga om en självstyrelse.

Dessutom har regering och riksdag genom lagstiftningen tydligt beskurit kommunernas handlingsfrihet genom olika rättighetslagstiftningar. I praktiken har man anvisat bestämda lösningar, t.ex. på barnomsorgsbehovet, utan att ge någon generell rätt för kommunerna att hantera ens sina egna medel på det sätt de önskar inom ramen för likställighetsprincipen.

I förarbetena till den nuvarande kommunallagen hette det bl.a.: ”Graden av självstyrelse avgörs ytterst av formerna för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn.” I ljuset av de senaste årens ingripanden från regeringens och riksdagens sida kan man knappast tala om samverkan. Besluten har tagits genom diktat från den ena parten.

I en utredning (SOU 1996:129) som ännu inte lett till något heter det: ”För folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.”

På våren 1999 konstaterade Lagrådet om förslaget om kommunala bostadsföretag: ”Någon innebörd måste dock den kommunala självstyrelsen ha.” Lagrådet beklagade att regeringsformen trots erfarenheter av nära 25 års tillämpning fortfarande inte ger fylligare riktlinjer för förhållandet mellan stat och kommun eller med andra ord för den kommunala självstyrelsens reella innebörd.

I konstaterandet om ”någon innebörd” från Lagrådet kan uttydas en viss cynism eller ironi. Lagrådet citerar för övrigt sig självt på den här punkten i ett yttrande om det tidigare förslaget om akutsjukhus. Frågan är central: Vad bör egentligen ligga i orden reell innebörd?

Lagrådet är i sitt svar om akutsjukhusen inne på bärande principer om hur man skall hantera kompetensen: ”Tanken skulle vara att om olika möjligheter finns att nå samma mål skall riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den som lägger minst band på kommunernas

Fel! Okänt namn på

självbestämmanderätt.” Regeringen har inte under senare år tagit den typen av principiella hänsyn, de politiska delmålen avgörs genom ”akutsnitt” utan hänsyn till ”patientens autonomi” som helhet.

Kristdemokraterna har i andra sammanhang påpekat att subsidiaritetsprincipen bör bli vägledande även för nationella förhållanden. Som bekant är den en del av Europeiska unionens rättskapacitet. Subsidiaritetsprincipen har följande innehåll: Det en gemenskap på ett ändamålsenligt sätt kan sköta skall den också få sköta. De överordnade gemenskaperna (t.ex. staten) har en skyldighet att stödja där så behövs och detta stöd måste respektera de enskilda människornas rättigheter och gemenskapernas eget kompetensområde.

Om subsidiaritetsprincipen appliceras på synen på kommunal självstyrelse kan man konstatera att det i så fall behövs en utökad respekt från statsmaktens sida för den kommunala gemenskapens egna kompetensområde.

De nuvarande förhållandena är inte acceptabla. Om man vill ha en reell kommunal självstyrelse måste det till en kraftfull rättslig kompetens för kommunerna att utöva den. Då krävs dessutom också en reell lagprövningsrätt som kommunerna kan använda för att hävda sin suveränitet.

Man kan tänka sig att fastställa den kommunala kompetensen i grundlagen. Det kan möjligen vara svårt att i en sådan lagstiftning få en tillräcklig spännvidd. Regeringsformen är ju inte en detaljlagstiftning. Men frågeställningen skulle kunna lösas genom att man skapar en särskild lagstiftning för den kommunala kompetensen lik den som riksdagsordningen anger. I regeringsformen 8 kap. 16 § anges att beslut om riksdagsordningen kan fastställas på samma sätt som grundlag eller genom ett majoritetskrav på tre fjärdedelar vid ett och samma beslutstillfälle. Detta gäller huvudbestämmelse i riksdagsordningen, medan tillägsbestämmelser beslutas med enkel majoritet.

I en ”kommunalordning” skulle man i huvudbestämmelserna kunna klart fastslå den kommunala beslutskompetensen. Denna skulle bara, genom skrivningar i regeringsformen, kunna ändras som grundlag eller vid ett beslutstillfälle i riksdagen med tre fjärdedelars majoritet. I tillägsbestämmelserna skulle man kunna med enkel majoritet besluta om vissa praktiska följdbestämmelser.

En kommunalordning av samma dignitet som riksdagsordningen bör utredas. Den typen av lösning skulle dessutom utöver sina kompetensavgränsande effekter kunna bidra till att stärka intresset för det lokala demokratiska arbetet.

I direktiven till Grundlagsutredningen skriver regeringen: ”När det gäller kommunala frågor innefattande regionfrågor, kompetensfördelningsfrågor och kommunalt självstyre, kan konstateras att de i stort faller inom det uppdrag som Ansvarskommittén har. I Ansvarskommitténs uppdrag ingår också att bedöma behovet av förändringar i uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de statliga och kommunala nivåerna. I den utsträckning Ansvarskommitténs arbete kan komma att förutsätta ändringar i regeringsformen eller i andra författningar av konstitutionell natur bör dessa emellertid hanteras inom ramen för denna författningsöversyn. Regeringen avser i sådant fall att genom tilläggsdirektiv komplettera kommitténs uppdrag.”

Enligt Kristdemokraternas bedömning är det ett alltför skönsmässigt resonemang. Oavsett om det hos Ansvarskommitténs majoritet finns önskemål om

Fel! Okänt namn på

Grundlagsförändringar eller inte bör frågan utredas. Dessutom kommer grundlagsutredningen att hamna i tidsnöd om den skall utreda dessa grundlagsfrågor efter det att Ansvarskommittén lämnat sitt slutbetänkande. Riksdagen bör redan nu ge ett tillkännagivande om tilläggsdirektiv till Grundlagsutredningen i enlighet med vad som i motionen anförs om grundlagsfäst kommunal kompetens.

Stockholm den 4 oktober 2005

Ingvar Svensson (kd)

Helena Höij (kd)

Olle Sandahl (kd)

Ingemar Vänerlöv (kd)

Peter Althin (kd)

Yvonne Andersson (kd)

Tuve Skånberg (kd)