

Gissur Ó Erlingsson och Jörgen Ödalen

1. Inledning¹

GEMENE MAN REFLEKTERAR nog sällan på något djupare sätt över kommunpolitik och kommunernas roll i det politiska systemet. De flesta av oss är mest intresserade av att den kommunala verksamheten fungerar: Soporna ska hämtas, snön ska röjas, våra äldsta ska få god och värdig vård, våra barn ska omhändertas väl av dagispersonal och grundskolan ska ge dem en bra utbildning. Kommunpolitik ses överlag som lite tråkig, och mycket sällan görs den till föremål för filosofiska diskussioner som rör politikens kärna.²

Visst diskuteras ibland kommunernas betydelse för demokratin. Då sägs det allmänt, ofta utan vidare argumentation, att lokalt självstyre förbättrar demokratin. Sällan ser man emellertid noggranna utredningar av den normativa relationen mellan statsmakten, lokalnivån och individen.

Föreliggande artikel utgör upptakten till en sådan utredning. Vi avser att blottlägga den teoretiska kopplingen mellan demokrati och rätten till ett starkt, grundlagsskyddat lokalt självbestämmande. Grundidén är att ett och samma värde, *individuell moralisk autonomi*, utgör den normativa grundbulten för såväl demokrati som rätten till lokalt självbestämmande. Konsekvensen av argumentet som vi förfäktar är lika enkel som uppenbar: Om man betraktar sig som demokrat, måste man även försvara rätten till starkt lokalt självbestämmande.

Vårt resonemang är explorativt. Vi vill se hur långt ett nytt slags argumentationsföring för lokal självstyrelse kan bära. Ett flertal olika argument för lokalt självstyre har förstås presenterats förut, allt från John Stuart Mills (1861, s. 182f.) klassiska försvar av den lokala nivån som den bästa »medborgarskolan», till mer moderna varianter som exempelvis Anne Phillips (1996) feministiska argument (se Stoker 1996 för en översikt). Ambitionen är att tillföra diskussionen om lokalt självstyre en ny teoretisk dimension genom

att till den lokala nivån överföra relevanta delar av den normativa argumentation som förts om etniska, nationella eller andra gruppers rätt till självbestämmande (jfr Boudreau & Keil 2001). Utöver att det utgör ett argument för lokal självstyrelse har vårt resonemang starka implikationer för frågan om geografiskt koncentrerade politiska minoriteters rätt till utträde ur kommunala gemenskaper genom så kallade kommunindelningar.

Metodologiskt befinner vi oss inom vad som kan kallas *institutionell metod*. Med detta menas att vi tar den nuvarande svenska politiska basorganisationen som en given utgångspunkt för analysen (se Blake 2002, s. 261–262; jämför Buchanan 2004). Vi tar sålunda för givet att de självstyrande institutionella enheter som diskuteras är så kallade *primärkommuner*.³ Ett alternativ hade varit en icke-institutionell ansats där man ser den politiska basorganisationen som en *tabula rasa* och frågar sig hur den från grunden bör konstrueras. Utifrån en sådan metodologisk utgångspunkt vore det inte självklart att vi kom fram till att de lokalt självstyrande enheterna – om sådana alls ska existera – bör se ut som just dagens svenska primärkommuner. Vi är dock främst intresserade av diskussioner som rör hur den nuvarande institutionella organisationen bör eller inte bör reformeras. Av detta skäl är en institutionell ansats den mest rimliga.

2. Kommunal självstyrelse i Sverige

FRÅGOR OM DET lokala självstyrets normativa och konstitutionella status har just nu särskild aktualitet. Exempelvis är en av den nu pågående Grundlagsutredningens uppgifter att ta upp frågor som rör den kommunala demokratin, vilket innefattar frågan om det kommunala självstyrets gränser (Dir 2004:96).⁴ Debatten om det kommunala självstyrets status i den svenska grundlagen har aktualiserats som följd av att relationen mellan stat och kommun blivit alltmer konfliktfylld. Framför allt handlar det om att kommunerna ogillar den tilltagande statliga styrningen. Missnöjet har manifesterats genom motstånd mot förslaget om skattestopp, mot den mellankommunala skatteutjämningen och mot att staten pålägger kommunerna nya reformer utan att uppgifterna är finansierade (se

Davidsson 2004; Montin 2004; Nergelius 2006; Strandberg 2003). Sannantaget har detta fått till följd att kommunerna allt oftare bryter mot statliga påbud (t.ex. Nilsson 2005).

En kärnfråga är här hur självstyrande de svenska primärkommunerna egentligen är. Innan den frågan kan besvaras bör vi klargöra vad som menas med »kommunalt självstyrelse». Petersson (2005, s. 168) poängterar att en distinktion bör göras mellan *lokal självstyrelse* och *lokal självförvaltning*. När statliga beslut verkställs genom lokala organ handlar det om lokal självförvaltning. Lokal självstyrelse kräver däremot någonting mer än enbart *verkställande* av centralt fattade beslut. Självstyrelsen inbegriper även att kommunerna har egen politisk makt, en sfär av befogenheter inom vilken kommunmedlemmarna har rätt att besluta om de egna inre angelägenheterna. Grundpoängen med en stärkt, grundlagsskyddad självstyrelse är just att kommunerna har rätten att fatta egna beslut inom vissa områden utan att behöva centralmaktens välsignelse eller riskera att bli tillrättavisade i efterhand. Förutsättningen för detta är förstås att de har beskattningsrätt och kontrollerar dessa ekonomiska resurser. Utan kontroll över den egna ekonomin är det inte meningsfullt att tala om självständiga kommuner (Bull 1999).

Låt oss hastigt titta på hur det historiskt har sett ut när den kommunala självstyrelsen fått sin *de facto* utformning. I sammanhanget ska inte glömmas att Sverige faktiskt är en *monistisk enhetsstat*. Kommunerna är statsmaktens konstruktioner. De får sitt självstyre från centralmakten. Enhetsstatens lokala självstyrelsenheter kan därför aldrig vara självständiga i någon kvalificerad mening. Detta är den grundläggande skillnaden gentemot *federationer* där staten i grunden bärs upp av subnationella enheter som gått samman till en statsbildning.

Det står emellertid enhetsstatens politiska arkitekter till buds att konstitutionellt skydda den lokala självstyrelsen. Genom att bygga in begränsningar för den egna maktutövningen och tillåta maktstarka kommuner skulle enhetsstaten kunna garantera en *genuin* lokal självstyrelse (jfr Strandberg 2003, s. 185). Emellertid har Sverige aldrig valt att slå in på detta konstitutionalistiska spår.

Bland dem som fördjupat sig i frågan om att den lokala självstyrelsen finns samstämmighet om att den lokala självstyrelsen har en mycket svag konstitutionell grund (Petersson 2005, s. 170; jfr Nergelius 2006, s. 89f.). Omnämmandet i regeringsformens portalparagraf (RF 1 kap. 1 §), som bland annat säger att den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom den kommunala självstyrelsen, är att betrakta som ett principstadgande. Övriga formuleringar som rör självstyrelsen är öppna för tolkning. Vilken innebörd självstyrelsen ska ges i praktiken blir därför en öppen fråga. Regeringsformen anger nämligen att självstyrelsens utformning ska fastställas genom vanlig lag.

Alltså får självstyrelsen karaktären av ett gummiband. Grundlagen skänker riksdagsmajoriteterna makt att utvidga och inskränka kommunernas befogenhetssfär efter sina egna behov och intressen (t. ex. Nergelius 2006; Strandberg 2003; Petersson 2001/2002; Wetterberg 2000, s. 251f.). Slutsatsen kan därför inte bli någon annan än att grundlagen inte erbjuder den kommunala självstyrelsen något genuint skydd. I sammanhanget är Dahlkvist & Strandbergs slutsatser upplysande. De menar att kommunerna alltid har varit lokala verkställare av statlig reformpolitik (jfr Nergelius 2006, s. 288):

Det retoriken kallar »kommunal självstyrelse» är huvudsakligen en förvaltningsform inom enhetsstaten /.../ Rättspositivistiskt sett råder ju följande: Kommuner har, säger har, ingen juridisk kompetens. De får, säger får, sin juridiska kompetens av staten /.../ Lagstiftningen är faktiskt sådan. Det är också sant maktpolitiskt sett. De politiska majoriteterna har faktiskt över tid inrättat det så. (Dahlkvist & Strandberg 1999, s. 290)

De dominerande aktörerna i svensk politik har aldrig haft ambitionen att skydda den kommunala självstyrelsen, utan snarare sett kommunerna som lokala verkställare av centralt fattade policybeslut. Statsmaktens sätt att *använda* kommunerna, att se dem som ett praktiskt politiskt redskap i händerna på rådande majoritetsviljor, är något som vi tycker bör problematiseras.

I ett annat sammanhang har vi presenterat argument för att det finns goda *instrumentella* skäl för att grundlagsskydda ett starkt kom-

munalt självstyre (Erlingsson & Ödalen 2007). Dessa skäl handlar främst om att man genom ett sådant självstyre skulle kunna uppnå ökad administrativ och ekonomisk effektivitet. I den fortsatta framställningen avser vi förstärka förvaret för ett grundlagsskyddat starkt kommunalt självstyre genom att även utveckla ett mer principiellt djupgående demokratiteoretiskt argument.

3. Individuell autonomi och demokrati

I DEMOKRATIUTREDNINGENS SLUTBETÄNKANDE, *En uthållig demokrati!* (2000, s. 30f., s. 157), påpekades kort att autonomivärden har en central plats i den svenska demokratiska traditionen och utifrån en autonomiprincip argumenteras för ett starkt kommunalt självstyre. Denna tankegång utgör även utgångspunkten för vårt normativa argument för lokalt självstyre.

Ett argument för ett starkt lokalt självstyre bygger på att man kopplar samman skälen för att man bör stödja en sådan institutionell ordning med skälen till att man bör stödja demokrati. Vi menar att samma värde som rättfärdigar demokrati även rättfärdigar ett starkt lokalt självstyre. Betraktar vi oss som demokrater måste vi alltså, enligt detta sätt att argumentera, i förlängningen även försvara rätten till lokalt självstyre. Vi återfinner samma argumentationslinje hos exempelvis Philpott (1995) och Copp (1997). Strukturen i deras argumentation är densamma, men de identifierar olika värden som grund för demokrati och självbestämmande. För Philpott utgör *individuell moralisk autonomi* det grundläggande värdet, medan Copp anser att *jämlik respekt för personer* leder oss till att försvara demokratin och alltså även rätten till självbestämmande.

Vårt försvar för kommunal självstyrelse följer en argumentationsstruktur som är snarlik Philpott och Cops. Precis som hos Philpott utgör individuell autonomi den normativa grundbulen. Med autonomi menar vi alltså individuell moralisk autonomi. Den mest kända bestämningen av detta slags autonomi återfinns hos Kant (1961) som beskriver en autonom människa i termer av en individ som handlar utifrån principer hon fri från tvång formulerat efter en process av reflexioner och hänsynstaganden.

Vårt argument förutsätter att vi först etablerar en koppling mellan värdet av individuell moralisk autonomi och demokrati. Argumenten för demokrati är förstås många, men i en liberaldemokratisk uppfattning, där den individuella autonomin är central, utgör demokratins nära relation till detta värde det starkaste av argument. Philpott (1995, s. 356f.) inleder med den självklara liberala observationen att ur värdet moralisk autonomi följer att lagar ska skydda individers frihet i betydelsen grundläggande mänskliga och liberala rättigheter. Dessa rättigheter är nödvändiga förutsättningar för att vi ska kunna tänka och handla autonomt. Philpott påpekar dock att för autonoma personer är den så kallade negativa frihet som fångas av de liberala rättigheterna nödvändig – men otillräcklig. Han argumenterar för att frihet inte endast innebär att leva utan externa hinder utan även att tillåtas utöva kontroll över sitt öde. Denna kontroll utövas bäst genom samarbete med andra, varigenom möjligheter skapas som annars vore otillgängliga för den enskilde. Som autonoma individer kan vi dock inte acceptera att kollektivet styr oss utan vårt inflytande. För att vi ska kunna sägas utöva kontroll över vårt öde krävs att vi ges förutsättningar att delta i utformandet av de lagar vi lyder under. Följden blir demokrati, och att delta i en demokratisk beslutsprocess kan därmed beskrivas som ett utövande av den personliga autonomin på politikens område (Philpott 1995, s. 357).

Buchanan (1998, s. 17–18) har framfört hård kritik mot detta sätt att argumentera. Han menar att det helt enkelt är falskt att en individ som deltar i en process av demokratiskt beslutsfattande är individuellt självbestämmande; hon är snarare styrd av majoriteten! Endast om man antar ett högst kontroversiellt synsätt liknande det som ofta tillskrivs Rousseau, där majoritetens vilja utgör individens »verkliga vilja», kan idén räddas. I en demokrati kan inte alla alltid få igenom sin vilja och majoritetsstyret står därför helt enkelt i vägen för alla individers genuina självbestämmande.

Buchanans invändning drabbar dock endast demokratiförsvaret som ser relationen mellan autonomi och demokrati som intern. Problemet med Philpotts argument är att för honom *är* demokrati

att utöva sitt individuella självstyre inom politikens område. Enligt Buchanan är alltså detta en orimlig position. Om vi däremot lösgör autonomivärdet från den demokratiska processen och ser den senare som blott ett instrument för att *maximera* individers autonomi undviker vi Buchanans kritik.

Dahl (1999, s. 139) beskriver relationen mellan individuell moralisk autonomi och demokrati på följande vis: Om vi värdesätter moralisk autonomi bör vi sträva efter att vara individuellt självbestämmande, det vill säga att styra och lyda under de lagar vi själva har valt. Detta kan dock inte uppnås på egen hand. I naturtillståndet riskerar vi ju ständigt att vår autonomi blir kringskuren. Vi måste därför leva tillsammans med andra för att kunna leva tillfredsställande liv. Livet i en sammanslutning kräver dock att man ibland följer kollektiva beslut som binder alla. Lösningen på bekymret att finna ett sätt att fatta sådana beslut och fortfarande bevara de ingående medlemmarnas individuella självbestämmande heter demokrati. Demokrati är nämligen det system som maximerar möjligheterna för självbestämmande hos en sammanslutnings medlemmar. Den demokratiska processen respekterar således i största möjliga mån den moraliska autonomi hos dem som är underkastade dess kollektivt stiftade lagar (Dahl 1999, s. 142f).⁵ Resonemanget är snarlikt Philpotts. Märk dock att demokrati här ses som ett *instrument* för att maximera individuell autonomi, snarare än som en process som, genom sin interna koppling till individuell autonomi, är värdefull i sig.

Om vi ansluter oss till ett sådant instrumentellt försvar av demokrati drabbas inte vårt demokratiargument av Buchanans invändning. Det är fullt möjligt för oss att erkänna att individer som deltar i en demokratisk beslutsprocess är underkastade majoritetens vilja. Det innebär inget problem så länge beslutsprocessen trots allt maximerar deras autonomi. Vi kommer inte här att försvara vår måhända kontroversiella syn på demokrati som blott ett instrument för att realisera andra värden, utan fokuserar istället på att utveckla vårt autonomibaserade försvar av lokalt självstyre.⁶

4. Principen om självbestämmande och lokalt självstyre

INNAN VI PRESENTERAR vårt autonomibaserade argument för lokalt självstyre bör det påpekas att den litteratur vi lutar oss mot uteslutande diskuterar självbestämmande för nationella minoriteter snarare än för lokala politiska enheter. Vidare är den implikation av principen för självbestämmande som oftast diskuteras rätten att träda ur en större gemenskap, där denna gemenskap vanligtvis är en stat. Förklaringen till denna fokus är förstås att den politisk teoretiska diskussionen följt i spåren av den våg av uppsplittrande av stater längs nationella gränser som inleddes under 90-talet. Men vissa av de resonemang som förts inom denna litteratur är, menar vi, klart överförbara till vår diskussion om självbestämmande på lokal nivå.

Philpott (1995, s. 358–359) konstaterar att lokalt självstyre är ett »institutionellt syskon» till principen om självbestämmande eftersom de båda stärker demokratin på likartade sätt. Han vill dock framhålla självbestämmande som något unikt och särskilt från lokalt självstyre eftersom självbestämmande rör en grupp vars medlemmar, utöver att de önskar självstyre, även menar att de har något slags gemensam identitet. Men inget av det Philpott säger lyckas egentligen etablera självbestämmande som något unikt. Inom den teoretiska diskussionen har man, som nämndes ovan, för det mesta diskuterat rätten till självbestämmande för nationella minoriteter. Men ur ett liberalt perspektiv finns det knappast någon nödvändig koppling mellan just detta slags identitet, dvs. nationell identitet, och en princip om självbestämmande. Som Philpott själv säger (1995, s. 358) handlar det om en *politisk* gemensam identitet vars precisa innehåll inte spelar någon roll för principen. Det viktiga är att det är i kraft av denna gemensamma politiska identitet som en grupp individer önskar styra sig själva.⁷

Att en grupp med en gemensam politisk identitet söker självstyre implicerar, menar Philpott, att de befinner sig på ett gemensamt territorium. Självbestämmandets mål är således att rita om gränser så att den grupp som söker självstyre och det territorium de besitter sammanfaller så väl som möjligt. Han medger att detta gör självbe-

stämmande likt lokalt självstyre, men insisterar på att upprätthålla en skillnad dem emellan eftersom det lokala självstyrets politiska gränser är skapade utifrån rationella administrativa kriterier medan principen om självbestämmande tar fasta på gemensamma identiteter. Men det är precis denna syn på hur det lokala självstyret bör utformas som vi ifrågasätter. I stället för endast rationella administrativa kriterier bör även demokrati- och självbestämmandevärden ha en central plats i utformandet av den lokala självstyrelsen.

Problemet här är att Philpott ser en nationell minoritets utträde ur en större nationell gemenskap som det enda problemet och den enda lösning som principen om självbestämmande är satt att hantera. Men utträde i syfte att skapa en ny stat är endast en, och den mest radikala, av flera institutionella lösningar som kan härledas ur en rätt till självbestämmande. Lokalt självstyre är en annan. Principen om självbestämmande är just en princip, och de institutionella lösningar den föreskriver kan variera beroende på i vilken situation den tillämpas. Kontextuella faktorer styr vilken institutionell lösning som är att föredra i det fall en rätt till självbestämmande identifierats.

Copp (1997, s. 278ff.) ser rätten till självbestämmande som ett slags »klusterrättighet» som omfattar ett flertal, mindre fundamentala, rättigheter och privilegier. Vidare har denna rätt till självbestämmande olika implikationer beroende på om vi tillämpar den på stater eller på grupper som inte är stater men som kan tillskrivas en rätt till självbestämmande. Även ett sådant resonemang öppnar för tolkningen att rätten till självbestämmande är just en övergripande princip som i sin tillämpning kan leda till olika institutionella lösningar beroende på omständigheterna.

5. Individuell autonomi och lokalt självstyre

HISTORISKT SETT HAR lokalt självstyre setts som ett sätt att öka medborgarnas individuella autonomi. Davidsson (2004, s. 80) påpekar exempelvis att krav på lokalt självstyre var en viktig del i den tidiga liberalismens politiska agenda, och de återkommer även inom den anarkistiska idétraditionen. Traditionellt har detta argument formulerats negativt, där lokalt självstyre ses som ett sätt

att skänka medborgarna en »frihet från» en alltför dominerande central statsmakt (Davidsson 2004, s. 80; Kjellberg 1995, s. 42). Man kan dock även formulera argumentet positivt, som territoriellt baserade subnationella grupper »frihet till» att styra sig själva (Davidsson 2004, s. 80; Philpott 1995, s. 356f; Pratchett 2004, s. 365). Lokal självstyrelse innebär ju att kommunerna har en rätt att fatta egna beslut inom vissa avgränsade områden utan att behöva centralmaktens välsignelse. För att en sådan rättighet ska vara meningsfull räcker det dock inte endast med en frihet från inblandning av centralmakten. Det krävs även reella möjligheter att utöva självstyre. Exempelvis nämnde vi tidigare att det krävs beskattningsrätt och kontroll över de egna ekonomiska resurserna för att det ska vara meningsfullt att tala om självstyrande kommuner. Wolman och Goldsmith uttrycker tanken på följande sätt:

By local autonomy we mean much more than the traditional concern for the ability of local governments to act unfettered by constraints from higher levels of government /.../. Instead, we ask a much different and, to our minds, more fundamental question: Do local governments in urban areas have autonomy in the sense that their presence and activities have independent impacts on anything important? (Wolman & Goldsmith, 1990, s. 3)

Med denna förståelse av lokalt självstyre kan vi nu presentera vårt autonomibaserade argument för en institutionell ordning med ett starkt lokalt självstyre. Det är alltså häri vi finner kopplingen mellan lokalt självstyre och demokrati. Båda dessa institutionella arrangemang rättfärdigas genom en hänvisning till att de maximerar individuell autonomi.

Låt oss, tämligen okontroversiellt, anta att det inom en demokratisk stat existerar ett visst mått av pluralism i preferenserna mellan olika geografiskt uppdelade grupper, dvs. att vi har en situation av viss preferenshomogenitet *inom* geografiskt bestämda grupper, samtidigt som vi har viss preferensheterogenitet *mellan* geografiskt bestämda grupper. Som vi redan varit inne på behöver det inte röra sig om någon särskilt hög grad av preferenshomogenitet inom en

grupp, av det slag vi exempelvis kan förvänta oss att finna inom grupper som identifierar sig själva i etnicitets- eller nationalitets-termer. Det är tillräckligt med en relativt »tunn» politisk identitet som åtskiljer olika geografiskt uppdelade grupper. Det handlar om att individerna i en grupp identifierar sig själva och varandra som medlemmar i samma politiska enhet, exempelvis som kommuninnevånare eller innevånare i samma kommun- eller stadsdel, och att det är i egenskap av denna gemensamma politiska identitet som man önskar styra sig själva.

I en situation av viss preferenshomogenitet *inom* geografiskt bestämda grupper och preferensheterogenitet *mellan* geografiskt bestämda grupper leder principen om att maximera individuellt självbestämmande till slutsatsen att demokratin bör kompletteras med ett starkt lokalt självstyre. En rätt till lokalt självstyre för en geografiskt koncentrerad grupp som delar vissa gemensamma uppsättningar av preferenser följer helt enkelt ur att gruppmedlemmarna, genom ett sådant institutionellt arrangemang, ytterligare kan öka sitt individuella självbestämmande. Dels är det förstås så att en enskild individs röst av rent matematiska skäl väger tyngre i en mindre politisk enhet än i en större, vilket ökar hennes självbestämmande (Falch 1999, s. 109). Dels bidrar självstyre i subnationella politiska enheter, som via en demokratisk process fastställer vissa gemensamma mål, till större direktinflytande för innevånarna. Huvudpoängen är dock att innevånarnas autonomi ökar genom att deras preferenser får större genomslag i subnationella politiska enheter med starkt självstyre. Härvidlag är de svenska kommunerna, om de institutionellt laddas med en stark, konstitutionellt skyddad rätt till lokal självstyrelse, ett instrument för att förstärka individernas autonomi och öka deras frihet från godtycklig statlig inblandning.

Vi är medvetna om det problematiska i att glida från maximering av autonomi till tillfredsställandet av aktuella preferenser, där det senare antas vara ett instrument för det tidigare. Det bekymmer som vanligtvis lyfts fram är följande: Autonoma beslut, å ena sidan, förutsätter fullständig information om möjliga handlingsvägar och att inga illegitima hinder har legat i vägen i formandet av de pre-

ferenser som ligger bakom handlandet. Individuella preferenser, å andra sidan, formas i situationer som karaktäriseras av begränsad information, social påverkan och statligt tvång. Handlande som vilar på preferenser tillkomna under sådana omständigheter verkar inte vara autonomt. Av detta skäl menar exempelvis Sunstein att det är något märkligt med idén att värdet av individuell autonomi kräver att existerande preferenser tas som utgångspunkt för att avgöra politiska frågor (Sunstein 1991a, s. 11–12).

I det sammanhang vi diskuterar handlar det emellertid inte om individuella preferenser formade under otillfredsställande omständigheter, utan om preferenser som är gemensamma för ett kollektiv och som tillkommit genom deliberativa processer karaktäristiska för ett demokratiskt samtal. Sunstein påpekar själv hur statens handlingar kan rättfärdigas utifrån värdet av individuell autonomi när ett folk, genom en demokratisk process, fastställer kollektiva mål (Sunstein 1991a, s. 13). Detsamma gäller enligt vår mening rättfärdigande på lokal nivå. Bakom vårt resonemang finns en demokratisyn som skänker lokala viljetryningar en viktig status inom ramen för ett demokratiskt system. Begreppet *flernivådemokrati* fångar grundidén, nämligen att medborgare ska kunna uttrycka sina preferenser genom att de väljer församlingar på olika politiska nivåer, och därmed att folkviljan i förlängningen kan förverkligas parallellt inom flera territoriella enheter (se t.ex. Nergelius 2006; Petersson 2001/2002).

6. Rätten till utträde och invändningar mot den autonomibaserade rätten till självstyre

DET ÄR VÄRT att observera att vårt resonemang, samtidigt som det är ett argument för lokal självstyrelse, även stödjer en rätt till utträde ur kommunala gemenskaper för geografiskt koncentrerade politiska minoriteter. När protester mot en storkommuns brist på lyhördhet och demokrati framförs av en geografiskt koncentrerad grupp med likartade intressen, det vill säga med en gemensam politisk identitet, ger de uttryck för att deras autonomi blivit kringskuren. Genom att utträda ur den större gemenskapen, i vilken deras

gemensamma intressen inte tillvaratas, kan denna grupp öka sina möjligheter att lyda under lagar de själva har valt.

I sammanhanget bör det påpekas att den autonomibaserade rätten till självstyre ingalunda är någon absolut rättighet. Bekymret med att betrakta rättigheten som sådan framhålls av Dahl (1999, s. 307). Han påpekar att en oinskränkt rätt till politisk autonomi, som alltså skulle tillåta en grupps utträde ur en större gemenskap så snart den önskar det, inte bara omöjliggör en stat utan också varje slags organisation som bygger på tvång. Med en oinskränkt rätt till självbestämmande skulle en grupp, så snart den ställdes inför tvång i någon fråga ha rätt att bryta sig ur för att vinna autonomi (Dahl 1999, s. 307–308).

Buchanan (1998, s. 21) har en liknande invändning. Han menar att en rätt till självbestämmande riskerar att undergräva förutsättningarna för en välfungerande demokrati eftersom denna rättighet kan användas som ett strategiskt förhandlingsinstrument av minoriteter. En territoriellt avgränsad minoritet kan, när den riskerar att inte få sin vilja igenom, luta sig mot rätten till självbestämmande och hota med utträde ur den större gemenskapen. Uppfattas hotet som realistiskt och om ett utträde skulle innebära höga kostnader för den större gemenskapen innebär en rätt till självbestämmande alltså i praktiken ett minoritetens vetoinstrument mot majoritetsbeslut.

Av dessa skäl är det rimligare att uppfatta rätten till självbestämmande som *prima facie*, omgärdad av diverse förbehåll. I förbehållen ingår exempelvis att ett utträde inte får innebära för stora kostnader i autonomi för den större gemenskapen och även andra typer av rättvisöverbägganden. Hur stor risken är för att en »utpressningsproblematik» ska uppstå beror i hög grad också på hur löst konstruerad rätten till självbestämmande är i konstitutionen (Philpott 1995, s. 383).

Ett annat praktiskt problem är att vi så gott som aldrig befinner oss den ideala situation där samtliga individer som befinner sig på ett geografiskt koncentrerat territorium tillhör den minoritet som önskar självstyre. Det kommer naturligtvis alltid att finnas individer som inte samtycker i kraven på självstyre. Hur ska då detta han-

teras? Det enkla svaret är att majoritetsprincipen får råda (Philpott 1995, s. 379). De individer som inte samtycker i kraven på utträde får helt enkelt, om kriterierna för en rätt till utträde i övrigt är uppfyllda, finna sig i att majoriteten önskar utträde. Denna minoritet har förstås också möjligheten att rösta med fötterna och flytta till, företrädesvis, den större kommunen. Denna senare observation är för övrigt ett vidare argument för rätten till utträde eftersom den skapar heterogenitet mellan politiska enheter. Detta gör att fler grupper erbjuds möjligheten att maximera sin autonomi än i storkommunslösningen.

Ett sista problem vi ska beröra är även det en invändning från Buchanan. Han hänvisar till Hirschmans *Exit, Voice and Loyalty* (1970) och menar att en rätt till självbestämmande som gör utträde för enkelt minskar incitamenten för konstruktiv kritik och dialog inom ramen för den större gemenskapen vilket i förlängningen riskerar att försämra demokratins kvalitet (Buchanan 1998, s. 22). Ett liknande argument framförs av Sunstein (1991b) mot att rätten till (nationellt) självbestämmande bör föras in i en konstitution. Vår poäng är dock inte att utträde ur en storkommun ska vara något enkelt. Som Buchanan själv påpekat är det fullt möjligt att göra rätten till utträde till en konstitutionell rättighet omgärdad av proceduriella krav på exempelvis vänteperioder eller super-majoriteter, något som sannolikt skulle öka möjligheterna för konstruktiv dialog kring de eventuella problem som föranlett kraven på utträde (Buchanan 1998, s. 31).⁸

7. Avslutning

DEN REGIONALA NIVÅNS framtida roll inom den svenska politiska basorganisationen har hamnat högt upp på den politiska dagordningen. Ansvarskommitténs slutbetänkande (SOU 2007:10), som presenterades februari 2007, föregicks av intensiv debatt kring denna fråga. Vad gäller primärkommunerna valde kommittén i slutänden att inte föreslå några nya indelningar, utan nöjde sig med att peka på de utmaningar som väntar en del mindre och glesbefolkade kommuner och med att föreslå att frivilliga kommunsam-

manläggningar bör underlättas (s. 268). Om inte förr, lär frågan om den kommunala demokratin och självstyret återigen bli föremål för debatt när Grundlagsutredningen levererar sitt slutbetänkande innan utgången av 2008.

Flera av de officiella budskap som på senare tid sänts ut från centralmakten pekar i riktning mot att man vill slå samman och skapa ännu större kommuner (t. ex. Häggroth 2005; Sundström & Tingvall 2006). I linje med detta menar ett flertal bedömare att indelningen på den primärkommunala nivån står i begrepp att omprövas inom en snar framtid (se t. ex. Johansson m.fl. 2007, s. 7). Man bör då minnas att på lokal nivå har trenden varit den motsatta: Geografiskt koncentrerade grupper av människor med likartade preferenser vill bryta sig loss, skapa mindre kommuner för att därigenom uppnå en högre grad av lokalt självbestämmande (se Erlingsson & Ödalen, 2007).

Vi ser en risk i att teknokratiska överväganden om »stordriftsfördelar» och »ekonomisk bärkraftighet» styr diskussionen om primärkommunernas framtida roll i samhällsorganisationen, nämligen att det sker på bekostnad av överväganden som rör rätten till lokalt självstyre. Under 1900-talet har kommunernas storlek vid flera tillfällen anpassats för att kunna möta de krav som välfärdsstaten ställt på den lokala nivån. Effektivitet och ekonomi har varit de värden som lyfts fram, medan den demokratiska aspekten oftast kommit i andra hand (Johansson m.fl. 2007, s. 7). I denna artikel har vi presenterat ett principiellt argument som, om det är korrekt, innebär att frågan om lokalt självstyre inte kan ignoreras av goda demokrater.

→

Gissur Ó Erlingsson är forskarassistent vid Institutionen för samhällsvetenskap, Växjö universitet och forskare vid Ratioinstitutet, Stockholm.

Jörgen Ödalen är forskare vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Noter

1 Denna artikel är ett syskon till, och överlappar i några stycken Erlingsson & Ödalen 2007. I föreliggande artikel vidareutvecklar vi ett normativt argument som endast kortfattat presenterades i den tidigare texten. Ett utkast till denna artikel presenterades vid en konferens med det Nationella nätverket i politisk teori i Uppsala den 25 april 2007. Vi tackar deltagarna för värdefulla kommentarer. Jörgen Ödalen tackar även Stiftelsen Karl Staaffs fond för frisinnade ändamål för ekonomiskt stöd.

2 Med detta menar vi inte att svenskarna skulle vara ointresserade av kommunalpolitik. Studier visar snarare på motsatsen, att intresset för kommunalpolitik är relativt stort; mellan 60–65% av svenskarna säger sig vara ganska eller mycket intresserade av politiken i deras hemkommun (se Johansson m.fl. 2007, s. 30; Nielsen 1998, s. 53). Vi dristar oss dock till att gissa att intresset för kommunalpolitik oftast rör jordnära sakpolitiska frågor, snarare än mer abstrakta demokratifrågor.

3 I Sverige finns två typer av kommuner: primärkommuner och landstingskommuner. I den fortsatta framställningen kommer vi att följa den vardagliga användningen av »kommun» och mena primärkommun.

4 I direktiven finns inga uttryckliga formuleringar om att utredningen ska behandla den kommunala självstyrelsen och arbetsfördelningen mellan stat och kommun. Emellertid har utredarna själva valt att uppmärksamma frågor som rör just detta.

5 Detta är inte Dahls enda, eller ens hans viktigaste, argument för demokrati. Hans demokratiteori är snarare främst känd som ett argument för demokrati som en rättvis procedur. Teorin innehåller dock även resonemang om demokratin som värdefull på grund av dess konsekvenser likt det vi precis presenterat (se Hermansson 2003, s. 294).

6 Se exempelvis Hermansson (1994) och (2003) för diskussioner kring demokratins värde.

7 Intressant att notera är att teorier om självbestämmande av den typ Philpott presenterar, där rätten till självbestämmande kopplas till individuell autonomi, har kritiserats för att de ignorerar etniska eller nationella karaktäristika hos de grupper som driver en rätt till självbestämmande på den internationella arenan (se Moore 1998, s. 5). Ur vårt perspektiv är det snarare en styrka att en teori om självbestämmande är neutral på denna punkt.

8 Det finns idag regelverk som reglerar geografiskt koncentrerade politiska minoriteters rätt till utträde ur kommunala gemenskaper. Vi menar dock att den lagstiftning som idag reglerar kommunindelningar (1979 års kommunindelningsslag, SFS 1979, s. 411) kräver en rejäl översyn. Det finns skäl att misstänka att den inte fungerar särskilt neutralt och rättssäkert. Enligt lagtexten är huvudregeln att regeringen avgör ärenden som rör indelningsfrågor. Läses lagen och nagelfars data är det uppenbart att det är den sittande regeringens inställning till kommunindelningsfenomenet som styr möjligheten för en kommun att bryta sig loss. Den lag som idag reglerar kommunindelningar lämnar ett allt för stort tolkningsutrymme för sittande regeringar. Således är den inte så neutral som man bör kräva. Detta ska naturligtvis inte accepteras i en rättstat.

Referenser

- BOUDREAU, JULIE-ANNE OCH ROGER KEIL, »Seceding from Responsibility? Secession Movements in Los Angeles», *Urban Studies*, vol. 38, nr 10, 2001, s. 1701–1731.
- BLAKE, MICHAEL, »Distributive Justice, State Coercion, and Autonomy», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 30, nr 3, 2002, s. 257–296.
- BUCHANAN, JAMES, »The Status of the *Status Quo*», *Constitutional Political Economy*, vol. 15, nr 2, 2004, s. 133–144.
- BUCHANAN, ALLEN, »Democracy and Secession», i Margaret Moore (red.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- BULL, THOMAS, »Självständighet och pluralism: om vertikal maktindelning i Sverige», i Lena Marcusson (red.), *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Uppsala: lustus Förlag, 1999.
- COPP, DAVID, »Democracy and Communal Self-Determination», i Jeff McMahan och Robert McKim (red.), *The Morality of Nationalism*, Oxford: Oxford University Press, 1997.
- DAHL, ROBERT A., *Demokratin och dess antagonister*, Stockholm: Ordfront, 1999.
- DAHLKVIST, MATS OCH URBAN STRANDBERG, »Kommunal självstyrelse som maktspredningsprojekt», i SOU 1999:76 *Maktindelning*, Stockholm: Fritzes, 1999.
- DAVIDSSON, LARS, »Modeller för lokal självstyrelse – normativa och empiriska lösningar på den vertikala maktindelningens problem», i Lars Davidsson (red.), *Kammare, kommuner och kabinet*, Stockholm: SNS Förlag, 2004.
- Dir 2004:96, »En samlad översyn av regeringsformen», Direktiv till Grundlagsutredningen, *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, Demokratiutredningens betänkande, SOU 2000:1, Stockholm: Fritzes, 2004.
- ERLINGSSON, GISSUR Ó, OCH JÖRGEN ÖDALEN, »Kommunstruktur, självstyrelse och rätten till självbestämmande», i Joakim Nergelius och Nils Karlson (red.), *Federalism på svenska*, Stockholm: Ratio, 2007.
- FALCH, TORBERG, »Stat, kommune og velgere: Kommunesektorens politiske økonomi», *Norsk Økonomisk Tidsskrift* vol. 113, nr 2, 1999, s. 89–113.
- HERMANSSON, JÖRGEN, »Hur kan demokratin rättfärdigas?», i Magnus Jerneck och Anders Sannerstedt (red.), *Den moderna demokratis problem*, Lund: Studentlitteratur, 1994.
- HERMANSSON, JÖRGEN, »Vad är det som är bra med demokratin?», i Mikael Gilljam och Jörgen Hermansson (red.), *Demokratis mekanismer*, Stockholm: Liber, 2003.
- HIRSCHMAN, ALBERT O., *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.
- HÄGGROTH, SÖREN, *Staten och kommunerna*, Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie, 2005.
- JOHANSSON, FOLKE, DAVID KARLSSON, BENGT JOHANSSON OCH YLVA NORÉN BRETZER, *Kommunstorlek och demokrati*, Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting, 2007.
- KANT, IMMANUEL, *Groundwork of the Metaphysics of Morals*, 3:e upplagan, H. J. Paton (red.), New York: Hutchison's University Library, 1961.
- KJELLBERG, FRANCESCO, »The Changing Values of Local Government», *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 540, 1995, s. 40–50.
- MILL, JOHN STUART, *Considerations on Representative Government*, [1861], The Pennsylvania State University, Electronic Classics Series, 2004, från <http://www2.hn.psu.edu/faculty/jmanis/jsmill/considerations.pdf>
- MONTIN, STIG, *Moderna kommuner*, Malmö: Liber, 2004.

- MOORE, MARGARET, »Introduction: The Self-Determination Principle and the Ethics of Secession», i Margaret Moore (red.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- NERGELIUS, JOAKIM, *Svensk statsrätt*, Lund: Studentlitteratur, 2006.
- NIELSEN, PEDER, *Vem älskar den lokala demokratin? Om väljare och valda i kommuner och landsting*, Stockholm: Kommentus Förlag, 1998.
- NILSSON, FRIDA, »Konflikten mellan kommunal självstyrelse och domstolsprincipen», magisteruppsats i Offentlig rätt, Lund: Juridiska fakulteten, 2005.
- PHILLIPS, ANNE, »Feminism and the Attractions of the Local», i Desmond King och Gerry Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, 1996.
- PHILPOTT, DANIEL, »In Defence of Self-Determination», *Ethics*, vol. 105, nr. 2, 1995, s. 352–385.
- PHILPOTT, DANIEL, »Self-Determination in Practice», i Margaret Moore (red.), *National Self-Determination and Secession*, Oxford: Oxford University Press, 1998.
- PETERSSON, OLOF, »Svensk författningsspolitik», *Juridisk Tidskrift*, häfte nr 3, s. 495–516, 2001/2002.
- PETERSSON, OLOF, »Lokal självstyrelse: framtida forskningsperspektiv», i Per Molander och Kerstin Stigmark (red.), *Självstyrelse, likvärdighet, effektivitet: Målkonflikter i den offentliga sektorn*, Hedemora: Gidlunds förlag, 2005.
- PRATCHETT, LAWRENCE, »Local Autonomy, Local Democracy and the »New Localism«», *Political Studies* vol. 52, nr 2, 2004, s. 358–375.
- SOU 2007:10, *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft: Slutbetänkande av Ansvarskommittén*, Stockholm: Fritzes, 2007.
- STOKER, GERRY, »Introduction: Normative Theories of Local Government and Democracy», i Desmond King och Gerry Stoker (red.), *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan, 1996.
- STRANDBERG, URBAN, »Kommunal självstyrelse», i Ingvar Mattson och Olof Petersson (red.), *Svensk författningsspolitik*, Stockholm: SNS Förlag, 2003.
- SUNDSTRÖM, BJÖRN OCH TINGVALL, LENNART, *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*, Stockholm: Ansvarskommitténs skriftserie, 2006.
- SUNSTEIN, CASS R., »Preferences and Politics», *Philosophy and Public Affairs*, vol. 20, nr. 1, 1991a, s. 3–34.
- SUNSTEIN, CASS R., 1991b, »Constitutionalism and Secession», *University of Chicago Law Review*, vol. 58, nr. 2, 1991b, s. 633–670.
- WETTERBERG, GUNNAR, *Kommunerna*, SNS: Förlag, 2000.
- WOLMAN, HARRY OCH MICHAEL GOLDSMITH, »Local Autonomy as a Meaningful Analytical Concept», *Urban Affairs Quarterly*, vol. 26, nr 1, 1990, s. 3–27.