

Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	7
2 Gällande lagstiftning	9
2.1 Återremiss och bordläggning.....	9
2.1.1 Återremiss i riksdagen	9
2.2 Tillkännagivande från riksdagen	10
2.3 Enkätssammanställning.....	10
3 Motivering av återremiss	13
4 Utesluter en återremiss eller bordläggning av en majoritet en efterföljande återremiss eller bordläggning av en minoritet?	15
5 Propositionsordningen	19
6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen	21

7	Författningskommentarer	23
7.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	23

Sammanfattning

I denna promemoria föreslås vissa ändringar i 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900) i syfte att förstärka en minoritets rätt att återremittera eller bordlägga ett ärende i fullmäktige. Förslagen innebär att det i bestämmelsen anges att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering och att återremiss eller bordläggning ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats eller bordlagts på begäran av en majoritet.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900)¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ett ärende *skall* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på detta sätt*.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

Ett beslut om återremiss *skall* motiveras.

Föreslagen lydelse

**5 kap.
36 §²**

Ett ärende *ska* bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats *på begäran av en minoritet*.

För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet.

Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

² Senaste lydelse 2002:249.

återremittering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2 Gällande lagstiftning

2.1 Återremiss och bordläggning

Genom en ändring i 5 kap. 36 § kommunallagen (1991:900) som trädde i kraft den 1 juli 2002, infördes en möjlighet för en minoritet i kommun- och landstingsfullmäktige att få ett ärende återremitterat (prop. 2001/02:80). Den aktuella paragrafen innehöll sedan tidigare bestämmelser om minoritetsbeslut i fråga om bordläggning. Rätten till återremiss regleras på samma sätt som rätten till bordläggning. En återremiss innebär normalt att ett ärende överlämnas för ytterligare utredning till den nämnd som lagt förslaget. Bordläggning av ett ärende innebär att beslut i det bordlagda ärendet avvaktas under en viss tid och under denna tid får ärendet inte beredas. Ett ärende ska enligt kommunallagen återremitteras eller bordläggas om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i fullmäktige. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats. Ett beslut om återremiss ska enligt bestämmelsen motiveras.

2.1.1 *Återremiss i riksdagen*

Regler om återremiss finns även i 4 kap. 10 § första stycket riksdagsordningen (1974:153). Av bestämmelsen framgår att ett ärende, i vilket ett utskott har avgett ett betänkande, ska

återförvisas av kammaren till utskottet för ytterligare beredning, om minst en tredjedel av de röstande ansluter sig till ett yrkande om det. Återförvisning enligt denna paragraf får inte göras mer än en gång i samma ärende. Av förarbetena framgår att återremiss kan vara befogad framför allt om nya omständigheter har tillkommit efter en frågas behandling i utskott eller om kompletterande utredning anses behövlig på någon punkt som först under riksdagens överläggningar ansetts väsentliga för avgörandet. För att få garantier för fullständig utredning i ärendena i sådana situationer bör återremiss ske även om en minoritet yrkar detta. För att minoritetens rätt inte ska missbrukas i obstruktionssyfte får en sådan återremiss beslutas endast en gång i samma fråga (prop. 1968 nr. 27 s. 226 f, SOU 1967:26 s. 130).

2.2 Tillkännagivande från riksdagen

I ett tillkännagivande från riksdagen (bet. 2005/06:KU26 och rskr. 2005/06:283) anføres att bestämmelsen om återremiss i kommunallagen är utformad på så sätt att den återremiss som minoriteten får till stånd kan göras betydelselös genom att majoriteten, genom ett beslut om enkel majoritet, driver igenom en helt annan motivering till återremiss än den som minoriteten avsett. Enligt riksdagen bör motiveringen som åtföljer en återremiss formuleras av den som har begärt återremissen, dvs. av minoriteten när det är fråga om en minoritetsåterremiss. Regeringen gavs därför i tillkännagivandet i uppdrag att utreda frågan och sedan återkomma till riksdagen med eventuella förslag.

2.3 Enkät-sammanställning

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande har en enkät skickats till kommuner och landsting i syfte att få information

om hur kommunerna och landstingen använder återremiss- och bordläggningsregeln i kommunallagen samt om det finns tillämpningsproblem med regeln.

Av landets kommuner och landsting har ca tio procent fått möjligheten och svarat på frågor om hur återremiss- och bordläggningsregeln i kommunallagen tillämpats under perioden juli 2002–december 2006. Av de kommuner och landsting som har besvarat enkäten kan konstateras att nästan alla kommuner och landsting har erfarenhet av yrkanden om bordläggning och återremiss av en minoritet. Hälften av kommunerna och landstingen hanterade sådana yrkanden någon enstaka gång per år, 20 procent hanterade sådana yrkanden mer sällan, 25 procent hanterade sådana yrkanden 3–4 gånger per år och fem procent hanterade sådana yrkanden fler än fem gånger per år. Flertalet av kommunerna och landstingen låter minoriteten motivera sitt yrkande. 75 procent av kommunerna och landstingen som svarat på frågan har uppgett att motiveringen till minoritetsåterremissen har behandlats tillsammans med yrkandet. Emellertid har 25 procent uppgett att yrkande och motivering av minoritetsåterremiss behandlats var för sig av fullmäktige. I dessa fall har majoriteten beslutat motiveringen till minoritetsåterremissen.

3 Motivering av återremiss

Förslag: I Kommunallagen förtydligas att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.

Enligt 5 kap. 36 § fjärde stycket kommunallagen ska ett beslut om återremiss motiveras. Hur själva motiveringen ska hanteras av kommunfullmäktige framgår inte av lagtexten. Av förarbetena framgår dock att motiveringen bör anges i protokollet samt att det bör vara en uppgift för den politiska majoriteten att avgöra beredningens omfattning (jfr prop. 2001/02:80 s.144).

En återremiss kan bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktigt framhastade beslut, utan att effektiviteten i berednings- och beslutsprocessen försämras i allt för stor omfattning. Möjligheten till återremittering skapar också ett större utrymme för samtal och samråd och kan bidra till att ett ärende blir mer allsidigt belyst (prop. 2001/02:80 s. 78).

En tolkning av bestämmelsen är att minoriteten ska motivera sitt yrkande och att det ska tillfogas protokollet. Om majoriteten tillåts besluta om motiveringen kan syftet med hela institutet sättas ur spel. Majoriteten kan då besluta om urvattnade motiveringar eller motiveringar av en helt annan karaktär än vad minoriteten hade tänkt. Det skulle göra återremissen meningslös. Eftersom det ändå är majoriteten som bestämmer omfattningen av utredningen till följd av återremissen är risken liten för att försök till obstruktion från

minoritetens sida blir framgångsrik, även om minoriteten bestämmer motiveringen.

Av enkätsammanställningen framgår att 75 procent av de besvarande kommunerna och landstingen har uppgett att minoriteten i fullmäktige beslutar motiveringen av en minoritetsåterremiss och 25 procent har uppgett att majoriteten i fullmäktige beslutar motiveringen av en minoritetsåterremiss.

Det kan alltså konstateras att kommuner och landsting tolkar bestämmelsen väldigt olika. I riksdagens tillkännagivande utgår också konstitutionsutskottet ifrån att nuvarande bestämmelse möjliggör att majoriteten bestämmer motiveringen. Mot bakgrund av att nuvarande lagtext och förarbeten inte ger någon klar ledning för hur bestämmelsen ska tolkas föreslås att bestämmelsen förtydligas så att det uttryckligen framgår att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. På detta sätt garanteras att institutets syfte inte missbrukas genom att majoriteten beslutar om motivering av yrkandet.

4 Utesluter en återremiss eller bordläggning av en majoritet en efterföljande återremiss eller bordläggning av en minoritet?

Förslag: Återremiss ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats på begäran av en majoritet.

I 5 kap. 36 § första stycket kommunallagen anges att ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Vidare anges att enkel majoritet krävs om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på detta sätt. Enligt förarbetena till bestämmelsen bör ett och samma ärende endast kunna återremitteras av en minoritet en gång. Beslut om återremiss eller bordläggning efter ett minoritetsbeslut förutsätter således enkel majoritet (prop. 2001/02:80 s. 79).

I författningskommentaren till bestämmelsen anges att bordläggning eller återremiss fordrar enkel majoritet om ärendet tidigare varit antingen bordlagt eller återremitterat (prop. 2001/02:80 s. 144). I rättspraxis har Kammarrätten i Göteborg (mål nr 5819-03 och 970-07) tolkat bestämmelsen på så sätt att det medför att ny återremiss eller bordläggning alltid kräver majoritetsbeslut, oavsett om det första beslutet om återremiss

eller bordläggning var ett majoritetsbeslut eller ett minoritetsbeslut.

Av enkätsvaren framgår att endast två kommuner haft erfarenhet av minoritetsyrkanden som föregåtts av majoritetsbeslut om återremiss eller bordläggning. En av dessa kommuner har oftast eller alltid avslagit ett sådant yrkande och den andra kommunen har uppgett att hanteringen av sådana yrkanden varierat.

För att syftet, en minoritets möjlighet att bidra till att fördjupa demokratin och motverka kortsiktiga framhastade beslut, ska få genomslag bör ett och samma ärende kunna återremitteras eller bordläggas av en minoritet en gång, oavsett om det föregåtts av ett majoritetsbeslut om återremiss eller bordläggning. För detta synsätt talar att man på så sätt förhindrar att en majoritet berövar en minoritet sin rätt genom att själva driva igenom en återremiss eller bordläggning av en helt annan karaktär.

Rent praktiskt kan det uppkomma frågor hur man ska avgöra om ett ärende återremitterats eller bordlagts av en majoritet eller av en minoritet inför den fortsatta behandlingen av ärendet. Huvudregeln i kommunallagen är att beslut avgörs med acklamation, vilket innebär att ärendet får anses avgjort enhälligt. Om en majoritet vill försäkra sig om att ett ärende inte ska kunna bli föremål för minoritetsåterremiss eller minoritetsbordläggning när det behandlas på nytt får man begära omröstning enligt 5 kap. 43 och 44 §§ kommunallagen. Därigenom klarläggs om ett beslut om återremiss eller bordläggning fattats av en majoritet eller av en minoritet av de närvarande ledamöterna. Det saknas därför skäl att särskilt reglera hur omröstning i dessa frågor ska ske. Det ligger således i majoritetens eget intresse att begära omröstning vid yrkande om återremiss och bordläggning för att på så sätt förhindra minoriteten att inkomma med nya yrkanden om återremiss eller bordläggning när ärendet behandlas på nytt.

Av nuvarande lagtext och förarbeten framgår tydligt att en minoritet bara kan bordlägga eller återremittera ett ärende en

gång (prop. 2001/02:80 s. 79). Således utesluter en tidigare återremiss av en minoritet en efterföljande bordläggning av en minoritet och en tidigare bordläggning av en minoritet utesluter en efterföljande återremiss av en minoritet. Det saknas skäl att förändra denna reglering, eftersom det är nödvändigt att inte effektiviteten i det kommunala beslutsfattandet ska försämrats.

5 Propositionsordningen

Vid situationer då yrkanden om bordläggning och återremiss förekommer samtidigt får inte ordföranden ställa dessa yrkanden mot varandra utan de behandlas var för sig och efter varandra. Det är en uppgift för ordföranden att avgöra i vilken ordning yrkandena ska behandlas (prop. 2001/02:80 s. 79 och Petersén m. fl. Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 2006 s. 265).

Av enkätsammanställningen framgår att yrkanden om såväl återremiss som bordläggning i samma ärende har förekommit i ungefär hälften av de kommuner och landsting som besvarat frågan, men i princip alla kommuner har uppgett det som ovanligt. Samtliga kommuner och landsting uppger att de har behandlat yrkandena var för sig.

Eftersom det tydligt framgår hur ordningen ska vara och då det inte heller uppmärksammats några praktiska problem i hur kommunerna och landstingen hanterar frågan, enligt enkätsvaren, föreslås ingen ändring av nuvarande bestämmelser.

6 Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Promemorians förslag handlar om den formella hanteringen av ett ärende i fullmäktige och syftar till att förtydliga minoritetens möjligheter att genom återremittering motverka kortsiktigt framhastade beslut och därigenom skapa större utrymme för samtal och samråd och på så sätt bidra till att ett ärende blir mer allsidigt belyst. När återremiss för en minoritet infördes i kommunallagen angavs i förarbetena att det kunde medföra en begränsad ökning av kostnaden för handläggningen. Mot bakgrund av att fullmäktiges majoritet avgör omfattningen av den ökade beredningen har kommuner och landsting ett avgörande inflytande på kostnaden (prop. 2001/02:80 s. 132). Således har handläggningskostnaderna för minoritetens rätt till återremiss redan beaktats vid dess införande år 2002. De ändringar som nu föreslås i promemorian leder i princip inte till några nya handläggningskostnader för kommunerna och landstingen.

7 Författningskommentarer

7.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

5 kap. 36 §

Förslaget har behandlats i avsnitt 3–4.

I andra stycket ersätts ”på detta sätt” med ”på begäran av en minoritet”. Ändringen innebär att återremiss ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats på begäran av en majoritet. Likaså innebär det att bordläggning ska beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har bordlagts på begäran av en majoritet.

Fjärde stycket är ändrat genom ett tillägg i form av ett förtydligande, att motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering.

I första och fjärde stycket ersätts ”skall” av ”ska”