



Frågor om kommunal demokrati

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motioner från allmän motionstid, huvudsakligen från hösten 2002.

Motionerna avser

- kommunernas organisation och verksamhetsformer,
- förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor,
- direktvalda kommunalnämnder,
- möjlighet till kommunala extraval,
- medborgarförslag och folkomröstningsinitiativ,
- befogenheter för självförvaltningsorgan,
- kommunrevisionen,
- kommunmedlemskapet, och
- rikets indelning.

Utskottet avstyrker samtliga motioner. Nio reservationer och två särskilda yttranden har lämnats. Av reservationerna avser en möjligheten till kommunala extraval och en förfarandet vid indelningsändringar. Bakom dessa reservationer står utskottets samtliga m-, fp-, kd-, c- och mp-ledamöter.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	4
Redogörelse för ärendet.....	7
Ärendet och dess beredning.....	7
Bakgrund.....	7
Utskottets överväganden.....	9
Kommunernas organisation och verksamhetsformer.....	9
Nämndorganisationen.....	9
Gällande ordning.....	9
Motion.....	10
Tidigare riksdagsbehandling.....	10
Utskottets ställningstagande.....	11
Närvarorätt och öppenhet vid nämndsammanträden.....	11
Gällande ordning.....	11
Motioner.....	13
Tidigare riksdagsbehandling.....	13
Utskottets ställningstagande.....	14
Förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor.....	14
Gällande ordning.....	14
Motioner.....	16
Bakgrund.....	17
Utskottets ställningstagande.....	20
Direktvalda kommunaldelsnämnder.....	21
Gällande ordning.....	21
Motioner.....	21
Bakgrund.....	22
Utskottets ställningstagande.....	23
Kommunala extraval.....	23
Gällande ordning.....	23
Motioner.....	23
Bakgrund.....	24
Utskottets ställningstagande.....	27
Medborgarförslag och folkomröstningsinitiativ.....	27
Gällande ordning.....	27
Motioner.....	28
Bakgrund.....	29
Utskottets ställningstagande.....	31
Befogenheter för självförvaltningsorgan m.m.....	31
Gällande ordning.....	31
Motioner.....	32
Bakgrund och tidigare riksdagsbehandling.....	32

Utskottets ställningstagande	34
Kommunrevision.....	35
Gällande ordning	35
Motioner.....	35
Bakgrund	36
Utskottets ställningstagande	37
Kommunmedlemskap.....	37
Gällande ordning	37
Motioner.....	37
Bakgrund.....	38
Utskottets ställningstagande	40
Indelningen i kommuner och landsting	40
Gällande ordning för rikets indelning.....	40
Motioner.....	41
Bakgrund.....	43
Utskottets ställningstagande	46
Reservationer	47
1. Offentliga nämndsammanträden (punkt 3).....	47
2. Möjlighet att behålla uppdrag vid flyttning (punkt 4)	47
3. Direktvalda kommunvalnämnder (punkt 8).....	48
4. Kommunala extraval (punkt 9).....	48
5. Medborgarförslag m.m. (punkt 10)	49
6. Folkomröstningsinitiativ (punkt 11, motiveringen).....	49
7. Självförvaltningsorgan (punkt 12).....	50
8. Kommunrevision (punkt 16)	50
9. Indelningsfrågor (punkt 18).....	51
Särskilda yttranden.....	53
1. Möjlighet att behålla uppdrag vid flyttning (punkt 4)	53
2. Funktionshinderades möjligheter (punkt 7).....	53
Bilaga 1 Förteckning över behandlade förslag	54
Bilaga 2 Lagrådsremiss	60
Bilaga 3 Lagrådsyttrande	84

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Nämndorganisationen

Riksdagen avslår motion 2002/03:K287.

2. Närvarorätt vid nämndsammanträden

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K411 och 2003/04:K288.

3. Offentliga nämndsammanträden

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K348, 2002/03:K383 yrkande 11, 2002/03:K385 yrkande 6 och 2003/04:K290 yrkande 14.

Reservation 1 (fp, mp)

4. Möjlighet att behålla uppdrag vid flyttning

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K284 och 2003/04:K231.

Reservation 2 (c, mp)

5. Förtroendevaldas ersättning

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K327, 2002/03:K357 och 2003/04:K387.

6. Översyn av ledighets- och ersättningsbestämmelser

Riksdagen avslår motion 2002/03:K383 yrkandena 1 och 10.

7. Funktionshindrades möjligheter

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K383 yrkande 13 och 2002/03:So362 yrkande 14.

8. Direktvalda kommunalnämnder

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K241 yrkande 15, 2002/03:K385 yrkande 5 och 2003/04:K290 yrkande 13.

Reservation 3 (v, fp, c, mp)

9. Kommunala extraval

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K385 yrkande 7 och 2003/04:K290 yrkande 15.

Reservation 4 (m, kd, fp, c, mp)

10. Medborgarförslag m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K259 yrkandena 1 och 2 och 2002/03:K383 yrkandena 4 och 7.

Reservation 5 (mp)

11. Folkomröstningsinitiativ

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K321 yrkandena 1–3, 2002/03:N302 yrkande 24, 2003/04:K230 och 2003/04:N335 yrkande 10.
Reservation 6 (m, kd, fp, c, mp) – motiv.

12. Självförvaltningsorgan

Riksdagen avslår motion 2002/03:K241 yrkandena 5 och 6.
Reservation 7 (c)

13. Ungdomars deltagande i den demokratiska processen

Riksdagen avslår motion 2002/03:K241 yrkande 2.

14. Folkrörelser

Riksdagen avslår motion 2002/03:K358.

15. Decentralisering

Riksdagen avslår motion 2002/03:K385 yrkande 3.

16. Kommunrevision

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K374, 2003/04:K289 yrkande 8, 2003/04:K360 och 2003/04:K391.
Reservation 8 (m, kd, fp, mp)

17. Kommunmedlemskap

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K263 och 2003/04:K273.

18. Indelningsfrågor

Riksdagen avslår motionerna 2002/03:K241 yrkandena 13 och 14, 2002/03:K335 yrkandena 1 och 2, 2002/03:K355, 2002/03:K388 yrkandena 1 och 2 samt 2001/02:Bo227, 2001/02:Bo315, 2003/04:K252 yrkandena 1 och 2, 2003/04:K335 yrkandena 1 och 2 och 2003/04:K366 yrkandena 1 och 2.
Reservation 9 (m, kd, fp, c, mp)

Stockholm den 30 oktober 2003

På konstitutionsutskottets vägnar

Gunnar Hökmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Hökmark (m), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenth Högström (s), Ingvar Svensson (kd), Mats Einarsson (v), Mats Berglind (s), Henrik S Järrel (m), Anders Bengtsson (s), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Helene Petersson (s), Nils Fredrik Aurelius (m), Billy Gustafsson (s), Gustav Fridolin (mp), Inger Jarl Beck (s), Christer Adelsbo (s) och Liselott Hagberg (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Ärendet består av motioner från allmän motionstid, huvudsakligen från hösten 2002. Utskottets behandling av ärendet påbörjades under föregående riksmöte och från allmänna motionstiden 2003 har endast tagits med motionsyrkanden som är överensstämmande med tidigare väckta yrkanden.

Motionerna är förtecknade i *bilaga 1*.

Utskottet har inhämtat ett yttrande från Lagrådet över två lagförslag som rör rikets indelning i län och landsting. Lagförslagen, som upprättades inom utskottets kansli våren 2002, återfinns tillsammans med åtföljande kanslipromemoria i *bilaga 2* och Lagrådets yttrande i *bilaga 3*.

Bakgrund

Under riksmötet 2001/02 behandlade riksdagen regeringens proposition 2001/02:80 Demokrati för det nya seklet, nedan benämnd Demokratipropositionen, tillsammans med ett stort antal motioner. Utskottets ställningstaganden, som också blev riksdagens, redovisas i utskottets betänkande 2001/02:KU14 med samma titel som propositionen. De lagändringar som gjordes med anledning av propositionen, främst i kommunallagen (1991:900), trädde i kraft vid halvårsskiftet 2002.

Många av de frågor som behandlas i nu föreliggande betänkande behandlades i den nämnda propositionen och hade dessförinnan diskuterats av Demokratiutredningen i dess betänkande En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet (SOU 2000:1) och av Kommundemokratikommittén i dess betänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48). Demokratiutredningen hade under sin utredningstid även producerat 32 småskrifter och 13 forskarvolymier i ämnen av betydelse för den demokratiska utvecklingen. Kommundemokratikommittén har avgivit ytterligare betänkanden, nämligen Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) och Ändrad indelning? En översyn av reglerna för indelningsändringar (SOU 2002:33). Förslagen i dessa utredningsbetänkanden har inte ännu lett till regeringsförslag. Vissa av motionerna i föreliggande betänkande avser ämnen som tas upp i dem.

På förslag i Demokratipropositionen har riksdagen fastställt långsiktiga mål för demokratipolitiken. Dessa mål avser

- att valdeltagandet skall öka väsentligt i de nationella och kommunala valen, liksom i valet till Europaparlamentet,
- att en ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag samt att antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett sådant uppdrag också skall öka,

- att medborgarna skall ha bättre möjligheter att delta i och påverka den politiska processen samt att andelen medborgare som deltar i den också skall öka, samt
- att medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag och att andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen skall öka.

Regeringen framhöll i Demokratipropositionen att det är angeläget att kunna avläsa effekterna av den långsiktiga strategin samt förklarade att målen och flertalet av de föreslagna åtgärderna i propositionen skall följas upp och utvärderas, bl.a. i syfte att skapa underlag för fortsatta reformer. Regeringen avsåg att under 2002 ta initiativ till utvecklandet av ett uppföljningssystem som möjliggör en uppföljning av mål och åtgärder liksom andra aktörers arbete som har betydelse för möjligheterna att uppnå målen. Regeringen avsåg också att på lämpligt sätt fortlöpande redovisa den svenska demokratis utveckling i förhållande till de mål som anges i propositionen.

Vid kontakter med Regeringskansliet har inhämtats att uppföljningssystemet bygger på former som använts sedan 1996. Uppdrag har lämnats till Statistiska centralbyrån, Göteborgs universitet och Vetenskapsrådet. Avsikten är att redovisa demokratiutvecklingen i en skrivelse till riksdagen under år 2004.

Statistiska centralbyrån skall bl.a. ta över ansvaret för den av Statskontoret skapade s.k. pilotdatabasen, som innehåller uppgifter om kommunernas och landstingens förnyelsearbete, som bl.a. rör den lokala demokratis utveckling och funktionssätt, samt lämna förslag om hur en undersökning om förtroendevalda i kommuner och landsting bör genomföras och finansieras.

Göteborgs universitet skall lämna förslag om vilken statistik som bör produceras för den återkommande uppföljningen av målen och vissa av åtgärderna i Demokratipropositionen.

Vetenskapsrådet skall göra en kartläggning av forskningen om demokrati, offentlig förvaltning och folkrörelser.

De nämnda uppdragen skall redovisas under november 2003.

Vidare har Mithögskolan haft regeringens uppdrag att utvärdera det utvecklingsarbete för den svenska folkstyrelsen, som regeringen genomförde 2000–2002, och som hade beteckningen Tid för demokrati. Resultatet av utvärderingen överlämnades den 2 september 2003.

Utskottets överväganden

Kommunernas organisation och verksamhetsformer

Nämndorganisationen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till genomförda lagändringar och till sin bedömning under förra riksmötet en motion om att kommunerna skall vara skyldiga att inrätta miljönämnder.

Gällande ordning

Kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer regleras i 3 kap. kommunallagen (1991:900). Där finns bestämmelserna om tillsättning av styrelse, nämnder, fullmäktigeberedningar och revisorer.

Kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige är beslutande församlingar. Det är dessa församlingar som tillsätter kommunstyrelse respektive landstingsstyrelse samt de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter enligt särskilda författningar och för verksamheten i övrigt. Fullmäktige får också tillsätta fullmäktigeberedningar.

Fullmäktige skall normalt bestämma nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden. Bland annat får fullmäktige besluta att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela eller för en del av kommunen eller landstinget.

Enligt tidigare kommunallag gällde att den kommunala nämndorganisationen var indelad i en specialreglerad och en kommunallagsreglerad del. Vissa specialreglerade nämnder, dvs. sådana där det i speciallagstiftning fanns särskilda föreskrifter om nämnderna, var obligatoriska. Det ställdes upp krav på att det i varje kommun skulle finnas byggnadsnämnd, miljö- och hälsoskyddsnämnd, socialnämnd och skolstyrelse. De uppgifter som låg på nämnderna enligt lagens krav fick inte flyttas över på någon annan nämnd. Som motiv för den ökade organisationsfriheten framhölls i förarbetena till den nuvarande lagen (prop. 1990/91:117 s. 40) bl.a. att utvecklingen under senare år på det kommunala verksamhetsfältet kännetecknats av att gränserna mellan olika sektorer blivit mindre skarpa och att behovet av sektorssamverkan således ökat. Vidare hänvisades till det förändringsarbete som varit inriktat på att decentralisera den kommunala verksamheten. Utvecklingen hade enligt regeringens mening nått det stadiet att alla kommuner och landsting borde ges möjlighet att organisera sin verksamhet på ett friare sätt och själva kunna bestämma hur de ville fördela sina uppgifter på olika kommunala nämnder. För att åstadkomma en ökad organisatorisk frihet på det specialreglerade

området borde de återstående kraven på obligatoriska nämnder slopas. Av lagstiftningen på de skilda specialområdena borde det i stället framgå att det i varje kommun skulle finnas ett eller flera ansvariga politiska organ för respektive verksamhetsområde.

I 3 kap. 5 § kommunallagen finns bestämmelser för att undvika jävssituationer. En nämnd får inte bestämma om rättigheter eller skyldigheter för kommunen eller landstinget i ärenden där nämnden företräder kommunen eller landstinget som part. En nämnd får inte heller utöva i lag eller annan författning föreskriven tillsyn över sådan verksamhet som nämnden själv bedriver. Jävsbestämmelser för enskilda förtroendevalda och anställda finns i 6 kap. 24–27 §§ kommunallagen.

Fullmäktige skall själv besluta i ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Sådana ärenden kan exempelvis gälla mål och riktlinjer för verksamheten, budget, skatt eller andra viktiga ekonomiska frågor.

I 26 kap. miljöbalken finns bestämmelser om att varje kommun genom den eller de nämnder som fullmäktige bestämmer utövar tillsyn över olika verksamheter samt om att regeringen får föreskriva att en tillsynsmyndighet får överlåta åt en kommun att i ett visst avseende utöva sådan tillsyn som annars skulle skötas av en statlig tillsynsmyndighet, om kommunen har gjort framställning om det. En sådan överlåtelse får enligt 26 kap. 4 § andra stycket återkallas. Efter en lagändring, som trädde i kraft den 1 september 2003 (prop. 2002/03:54, bet. 2002/03:MJU15, rskr. 2002/03:238, SFS 2003:518), gäller att överlåtelsen *skall* återkallas, om kommunen ändrar sin nämndorganisation så att den strider mot 13 kap. 5 § andra stycket kommunallagen. En ändring gjordes samtidigt i 6 kap. 25 § kommunallagen (a. prop., bet., rskr., SFS 2003:519), som innebär att jäv skall anses föreligga för en förtroendevald eller en anställd i ärende som rör tillsyn över sådan kommunal verksamhet som han eller hon själv är knuten till.

Motion

Leif Björnlod och Helena Hillar Rosenqvist (mp) anser i *motion 2002/03:K287* att miljönämnderna i kommunerna bör göras obligatoriska igen och begär ett tillkännagivande för regeringen om detta. Erfarenheter från kommuner där miljönämnder bakats ihop med andra nämnder, som byggnadsnämnd eller teknisk nämnd, visar enligt motionärerna att miljöpolitikerna försvinner. För att miljöbalken skall få avsett genomslag, men också för att den lokala tillsynsmyndigheten skall få den självständiga ställning den behöver och för att arbetet med miljömålen skall kunna bedrivas engagerat av såväl politiker som tjänstemän lokalt är det enligt motionärerna nödvändigt med obligatoriska miljönämnder.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade en motsvarande motion i sitt betänkande 2001/02:KU14. Utskottet ansåg då att den friare nämndorganisation som

infördes genom den nuvarande kommunallagen bör bestå och avstyrkte motionen. – Reservation avgavs av v och mp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet, som anser att syftet med motion 2002/03:K287 (mp), som väcktes under hösten 2002, i huvudsak är tillgodosett genom de ändringar i miljöbalken och kommunallagen som nämnts ovan och nyligen trätt i kraft, vidhåller sin bedömning från föregående riksmöte och avstyrker motionen.

Närvarorätt och öppenhet vid nämndsammanträden

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om obligatorisk närvarorätt vid nämndsammanträden för förtroendevalda som inte är ledamöter eller ersättare i nämnden och om offentlighet som huvudregel för nämndsammanträden.

Jämför reservation 1 (fp, mp).

Gällande ordning

4 kap. kommunallagen innehåller bestämmelser om de förtroendevalda. Närmare bestämmelser om verksamhetsformerna för kommunala styrelser och nämnder finns i 6 kap. kommunallagen.

Med *förtroendevalda* avses i lagen ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Vidare avses ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund.

I fråga om *närvarorätt för förtroendevalda* vid sammanträden i styrelsen och andra nämnder gäller enligt 4 kap. 23 § kommunallagen att fullmäktige får besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Fullmäktiges beslut om rätt att närvara och delta i överläggningarna får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

En nämnds sammanträden skall enligt 6 kap. 19 a § kommunallagen hållas inom *stängda dörrar*. Nämnden får besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige har medgett det. Sammanträdena skall dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden om myndighetsutövning eller där det finns uppgifter som omfattas av sekretess. Motsvarande bestämmelse för fullmäktigeberedningar finns i 3 kap. 7 § kommunallagen, där den infördes efter förslag i Demokratipropositionen (prop. 2001/02:80).

En nämnd får enligt 6 kap. 19 § kommunallagen kalla en ledamot eller ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sam-

mantråde för att lämna upplysningar. Nämnden kan besluta att den som har kallats får delta i överläggningarna men däremot inte i besluten.

Förarbetsuttalanden

I förarbetena till den nuvarande kommunallagen (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38) diskuterades frågan om att ge *obligatorisk närvarorätt* för ett parti som har fått mandat i fullmäktige. I propositionen framhölls att det från demokratisk synpunkt var angeläget att de mindre partierna ges rimliga möjligheter att agera och att de får både en god information om verksamheten och insyn i den beredningsprocess som föregår fullmäktiges handläggning av ärendena. Vidare framhölls dock att fråga blir om en avvägning mellan principen om valutslagets betydelse för ett partis ställning och inflytande och nämnda minoritetsintresse. Enligt regeringens mening måste den förstnämnda principen ges företräde framför minoritetsintresset. Till detta kom vikten av att upprätthålla fullmäktiges rätt att bestämma om organisationen och arbetsformerna i den egna kommunen eller landstinget. Av principiella och av praktiska skäl samt mot bakgrund av den mycket starka remissopinionen var regeringen inte beredd att föreslå en obligatorisk rätt för företrädare för mindre partier att vara närvarande på sammanträden med styrelsen, delta i överläggningen och få sin mening antecknad i protokollet. Regeringen ansåg att de mindre partiernas intressen borde tillgodoses på frivillighetens väg efter fullmäktiges egen bedömning av förhållandena i varje kommun eller landsting. Konstitutionsutskottet fann vid sin behandling av frågan inte anledning att frångå regeringens bedömning men ville i likhet med vad som gjorts i propositionen starkt understryka vikten av att de mindre partiernas intressen av information och insyn tillgodosågs.

Möjligheten att hålla *offentliga nämndsammanträden* infördes 1994. I förarbetena (prop. 1993/94:188 s. 57 f.) påpekades bl.a. att ett införande av offentliga nämndsammanträden aktualiserar frågan om vilken inverkan offentligheten har på de ärendehandlingar som finns tillgängliga vid ett sammanträde. I vissa nämnder, framför allt de som ansvarar för specialreglerade uppgifter, handläggs en stor mängd ärenden av integritetskänslig natur, och hänsyn måste i dessa fall tas till behovet av skydd för det allmännas eller enskildas intressen. Regeringen framhöll att en vidgning av allmänhetens insyn inte fick innebära ett försämrat skydd för enskilda människors privatliv.

Som skäl till att fullmäktige skall ta ställning till frågan om en nämnd skall medges att hålla offentliga nämndsammanträden pekade regeringen på två omständigheter. Den ena var att frågan berör nämndernas verksamhetsformer och att den är av så principiell beskaffenhet att fullmäktige bör besluta i frågan. Den andra är att det i fullmäktige ges en möjlighet till en öppen politisk debatt om lämpligheten av att en viss nämnd ges rätten att öppna sina sammanträden.

I propositionen framhölls att ordningen att – när fullmäktige väl har medgivit en nämnd rätt att hålla offentliga sammanträden – det är nämnden som har att avgöra vilka ärenden som kan handläggas vid ett offentligt samman-

träde stämmer väl med dels den grundläggande kommunalrättsliga principen att nämnderna själva bestämmer vilka åhörare man vill ha, dels den grundsten i offentlighetsprincipen som innebär att varje myndighet självständigt och med tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen som grund avgör gränserna för allmänhetens tillgång till det material man förfogar över.

Utöver myndighetsutövningsärenden pekades i propositionen på att det även finns andra ärenden som inte lämpar sig för hantering vid offentliga nämndsammanträden. Som sådana nämndes ärenden som nämnden endast bereder för avgörande av fullmäktige och i vissa fall av en annan nämnd samt de interna överläggningarna om nämndernas budgetframställningar. Regeringen utgick från att den nämnd som anser att öppna nämndsammanträden är ett lämpligt sätt att öka allmänhetens insyn också kommer att bemöda sig om att göra offentligheten så vid som möjligt.

Motioner

Förtroendevaldas närvarorätt

Ingemar Vänerlöv (kd) önskar i *motion 2002/03:K411* ett tillkännagivande för regeringen om att bestämmelsen i 4 kap. 23 § kommunallagen behöver ändras. Motionären anför att stora partier inte sällan är negativt inställda till möjligheten för mindre partier att närvara och därför röstar ned förslag om närvarorätt. Förtroendevalda bör enligt motionären få rätt att utan beslut av fullmäktige närvara och delta i överläggningarna vid nämndsammanträden.

Motionären har återkommit med samma yrkande i *motion 2003/04:K288*.

Offentliga nämndsammanträden

I *motion 2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkande 6* föreslås ett tillkännagivande för regeringen om öppna sammanträden i nämnder och styrelser. Motionärerna anser att bestämmelsen bör ändras så att sammanträdena som regel är offentliga och att beslut i stället fattas om stängda dörrar när det bedöms vara av vikt. Samma önskemål återkommer i *motion 2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 14*.

Liknande synpunkter framförs i *motion 2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp) yrkande 11*, där motionären begär ett tillkännagivande om öppna fullmäktigeberednings- och nämndsammanträden, samt i *motion 2002/03:K348 av Carina Hägg (s)*, där motionären föreslår ett tillkännagivande för regeringen om att bestämmelserna om nämndsammanträden skall ändras så att huvudregeln blir att de skall vara öppna och att det inför varje sammanträde får bedömas om det finns skäl för att det inte skall vara öppet. Frågan bör enligt motionären ses över i lämpligt sammanhang och omfatta ingående diskussioner och analyser.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid sin behandling under riksmötet 2001/02 av en motion om närvarorätt för representanter för mindre partier vid nämndsammanträden vidhöll utskottet

(bet. 2001/02:KU14) den bedömning i frågan som gjordes då den nuvarande kommunallagen infördes. Utskottet avstyrkte motionen.

I samma betänkande behandlade utskottet en motion om ändrad huvudregel för nämndsammanträdens öppenhet. Utskottet ville i denna del betona vikten av att medborgarna har största möjliga insyn i och information om den kommunala verksamheten. Utskottet framhöll att möjligheten att hålla offentliga nämndsammanträden är av stort värde i detta sammanhang och utgick från att såväl fullmäktige vid avgörandet av frågan om en nämnd skall tillåtas hålla offentliga sammanträden som nämnderna själva vinnlägger sig om att göra öppenheten så vid som möjligt. Utskottet pekade vidare på att det i vissa nämnder handläggs en stor mängd ärenden av integritetskänslig natur och att risken för att sådana ärenden av misstag skulle komma att handläggas vid ett offentligt sammanträde bör beaktas. Av de skäl som anfördes då möjligheten till offentliga sammanträden infördes – behovet av skydd för det allmännas eller för enskildas intressen – ansåg utskottet att den gällande ordningen bör behållas. Utskottet avstyrkte därmed den föreliggande motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning i fråga om närvarorätt vid nämndsammanträden och avstyrker motionerna 2002/03:K411 (kd) och 2003/04:K288 (kd).

Utskottet finner inte heller anledning att ändra sin bedömning i fråga om ordningen för offentlighet vid nämndsammanträden. Utskottet avstyrker därmed motionerna 2002/03:K348 (s), 2002/03:K383 (mp) yrkande 11, 2002/03:K385 (fp) yrkande 6 och 2003/04:K290 (fp) yrkande 14.

Förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till bl.a. uppföljningen av de demokratimål som riksdagen godkänt motioner om förändringar i förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor samt motioner som särskilt avser funktionshindrades möjligheter att fullgöra förtroendeuppdrag.

Jämför reservation 2 (c, mp) om valbarhetskravet.

Gällande ordning

Bestämmelser om förtroendevalda i kommunerna finns i 4 kap. kommunallagen. Med *förtroendevalda* avses, som nämnts i ett föregående avsnitt, ledamöter och ersättare i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare. Vidare avses med förtroendevalda ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen, förbundsstyrelsen eller annan

nämnd, de beslutande församlingarnas beredningar samt revisorer och revisorsersättare i ett kommunalförbund.

Till följd av förslagen i Demokratipropositionen har nya regler införts som förbättrat möjligheten för förtroendevalda att behålla ett uppdrag vid flyttning samt deras rätt till ledighet och ekonomiska förmåner. För att ha rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige skall man enligt kommunallagen vara folkbokförd i kommunen. Den som har rösträtt är också *valbar* till fullmäktige. Vid valen av ledamöter och ersättare i nämnderna samt valen av revisorer och revisorsersättare är den valbar som vid tidpunkten för sådant val uppfyller valbarhetsvillkoren. Om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också uppdraget genast. Fullmäktige får dock numera – efter de ändringar som gjordes i kommunallagen till följd av Demokratipropositionen – besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Regeringen framhöll i propositionen att denna möjlighet endast kunde ges förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar samt revisorer och revisorsersättare, medan ledamöterna i fullmäktige, som är utsedda direkt av väljarna i de kommunala valen, inte omfattades. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter skulle strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

Förtroendevalda har rätt till den *ledighet* från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för möten i kommunala organ, för andra möten som är nödvändiga för uppdragen, för resor till och från mötena och för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Förtroendevalda, med undantag för dem som fullgör sina uppdrag på heltid eller en betydande del av heltid, har också rätt till *skälig ersättning* för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. Förtroendevalda med funktionshinder har rätt till skälig ersättning för resekostnader som uppkommer när de fullgör sina uppdrag, och förtroendevalda som har barn med behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Fullmäktige skall bestämma enligt vilka grunder ersättningen skall betalas. Fullmäktige får besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få dels ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget utöver vad som följer av de nyss nämnda bestämmelserna om kostnader för funktionshinder och barntillsynsbehov, dels arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

En särskild regel har också införts om att kommuner och landsting skall verka för att *förtroendevalda med funktionshinder* skall kunna delta i handläggningen av ärenden på samma sätt som andra förtroendevalda. Vidare gäller enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken att lokaler dit allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010 (prop. 1999/2000:79, bet. 1999/2000:SoU14). Genom en ändring i plan- och bygglagen (1987:10) gavs år 2001 möjlighet att

utfärda föreskrifter med krav på att enkelt avhjälpta hinder mot tillgänglighet och användbarhet skall undanröjas i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (prop. 2000/01:48, bet. 2000/01:BoU5).

I förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken föreskrivs att myndigheterna skall verka för att personer med funktionshinder ges full delaktighet i samhällslivet och jämlikhet i levnadsvillkor samt särskilt för att deras lokaler, verksamhet och information är tillgängliga för personer med funktionshinder. I arbetet med att göra myndigheternas lokaler, verksamhet och information mer tillgängliga för personer med funktionshinder skall myndigheterna genomföra inventeringar och utarbeta handlingsplaner, om det inte är uppenbart att det inte behövs med hänsyn till verksamhetens art. Myndigheterna skall, när det finns anledning till det, samråda med Handikappombudsmannen om hur insatser enligt förordningen skall utformas.

Regeringen har till riksdagen överlämnat skrivelse 2002/03:25 Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken. Skrivelsen bereds inom riksdagen av socialutskottet, som planerar att avge sitt betänkande (2003/04:SoU2) i november 2003. I skrivelsen redogör regeringen för hur arbetet med att genomföra handlingsplanen utvecklats. Regeringen redovisar vilka åtgärder som hittills gjorts, vilka insatser som kommer att ha stor betydelse de närmaste åren samt viktiga delar av det internationella arbetet som bedrivs för att förbättra villkoren för personer med funktionsnedsättningar.

Motioner

Valbarhet

I *motion 2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp) yrkande 1* föreslås att regeringen skall återkomma med förslag till åtgärder och regleringar för att begränsa mångsyssleriet i politiken.

Hans Backman (fp) begär i *motion 2002/03:K284* ett tillkännagivande om att den som är invald i kommunfullmäktige och påbörjar studier på annan ort, men samtidigt har en fortsatt koppling till hemorten skall ges möjlighet att fortsätta sitt politiska uppdrag under mandatperioden.

I *motion 2003/04:K231 av Lena Ek och Kenneth Johansson (c)* begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör låta utreda hur studerande skall kunna kombinera studier på annan ort med valbarhet på sin tidigare mantalsskrivningsort.

Arbetsvillkor

I *motion 2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp) yrkande 10* begärs ett tillkännagivande om förtroendevaldas och politiska uppdragstagares rätt till ledighet och ekonomisk ersättning. Motionären anser att en utveckling mot att ledighet för ”andra möten som är nödvändiga för uppdragen” kan leda till gränsdragningsproblem, varför frågan bör ses över. Vidare anser han att frå-

gan om och hur hemarbetande, arbetslösa, pensionärer eller studerande skall kompenseras bör ses över specifikt.

Kurt Kvarnström m.fl. (s) begär i *motion 2002/03:K357* ett tillkännagivande för regeringen om att reglerna om pensionsförmåner till fritidspolitiker bör ses över. Motionären anför att ersättning endast utgår för avdragen lön men inte för förlorad tjänstepensionsrätt. Enligt motionären kan betydelsen av denna förlust väntas öka till följd av en fortsatt avsättning till tjänstepensioner i kommande avtalsförhandlingar. I *motion 2003/04:K387 av Margareta Israelsson (s)* föreslås ett tillkännagivande för regeringen om möjlighet för annan än arbetsgivare att betala in kompensation för bortfall av pensionspremie. Motionären påpekar att ersättning för förlorad arbetsförtjänst inte innebär att den som erhåller ersättningen får kompensation för bortfall av avtalspension.

Matilda Ernkrans (s) begär i *motion 2002/03:K327* ett tillkännagivande för regeringen om behovet av en översyn av kommunallagens regler om arvode till förtroendevalda i syfte att medge friare former för arvodering. Motionären anser att bestämmelsen om lika arvodesbelopp för lika uppdrag kan vara ett hinder för nyskapande arbetsformer i en kommun.

Funktionshindrades möjligheter

I *motion 2002/03:So362 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp) yrkande 14* föreslås att riksdagen skall begära att regeringen lägger fram erforderliga lagförslag för att trygga funktionshindrades möjligheter att delta i samhällslivet och inneha förtroendeuppdrag. Motionärerna anför att det för synskadade – både som förtroendevalda och som medborgare – finns stora brister i tillgången till information. Det borde vara en självklarhet att kommuners, landstings och myndigheters hemsidor är anpassade för funktionshindrade. Bestämmelser behövs i lag om att information och underlag för beslut skall tas fram i anpassad form om så begärs.

I *motion 2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp) yrkande 13* begärs ett tillkännagivande om funktionshindrade förtroendevalda. Motionären framhåller att funktionshindrade skall kunna delta i ärendehandläggning på samma villkor som andra förtroendevalda. De och andra funktionshindrade skall ha samma tillträde som icke-funktionshindrade till lokaler som är öppna för allmänheten.

Bakgrund

Ett av de *långsiktiga mål* som riksdagen antog på regeringens förslag i Demokratipropositionen är att en ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag. I detta ingår att antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett sådant uppdrag skall öka.

Regeringen framhöll i propositionen att det inom ramen för den kommunala självstyrelsen i hög grad är den lokala nivåns eget ansvar att främja en sådan utveckling samt att de politiska partierna också har ett stort ansvar för att bidra till att öka antalet förtroendevalda eftersom de har en central roll i

det politiska systemets fortlevnad. Flera av de problem som demokratin står inför i dag kan, framhöll regeringen, inte lösas med hjälp av lagstiftning, och på andra områden vore det också olämpligt att regeringen vidtog åtgärder. Vissa åtgärder ankommer enbart på kommuner och landsting. De politiska partiernas inre arbete är inte heller en fråga för regeringen. Regeringen sade sig ändå följa utvecklingen av dessa aktörers demokratifrämjande arbete på olika sätt och i framtiden komma att göra ytterligare satsningar på detta. Regeringen fann det exempelvis angeläget att följa kommunernas och landstingens arbete med att skapa fler politiska organ och fler förtroendeuppdrag, liksom deras arbete med att sprida uppdragen till fler personer samt bedömde också partiernas arbete med att förbättra den sociala representativiteten vara av intresse, liksom arbetet med att minska tidsåtgången för förtroendeuppdragen, som blivit orimligt stor.

Regeringen avsåg också att i högre grad följa upp hur kommuner och landsting använder sig av skolan som arena för möten mellan barn och ungdomar och kommunala beslutsfattare, liksom skolans arbete med att förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati.

Regeringen förklarade att den avsåg att på lämpligt sätt fortlöpande redovisa den svenska demokratins utveckling i förhållande till de mål som angavs i propositionen. Från Regeringskansliet har inhämtats att avsikten är att lämna denna redovisning i form av en skrivelse till riksdagen. En sådan avses bli överlämnad under år 2004.

Även de förbättrade *villkoren för ledighet och ekonomisk ersättning* för förtroendevalda genomfördes efter förslag i Demokratipropositionen. Regeringen framhöll i propositionen att skyldigheten för kommuner och landsting att ersätta förlorad lön, pension och semesterförmåner, liksom möjligheten att använda schabloniserad ersättning, skulle kvarstå. Det är exempelvis möjligt att använda sig av schabloner för ersättning till egna företagare där inkomstförlusten kan vara svår att uppskatta. Avsättning för förlorad tjänstepension och andra pensionsförmåner är ytterligare exempel på förlorade ersättningar där schablonmässiga avsättningar är möjliga. Detta kan då ske till en tjänstepensionsförsäkring. En sådan schablon bör, ansåg regeringen, även kunna tillämpas för att kompensera förlusten av ett årligt intjänande av en framtida pensionsförmån.

I propositionen pekade regeringen vidare på olika former av socialförsäkringsrättsliga ersättningar som en förtroendevald inte har rätt till under tiden han eller hon fullgör sitt förtroendeuppdrag och andra frågor som gällde ersättningsrättens förhållande till lagen (1962:381) om allmän försäkring. Regeringen ansåg att frågan om ändringar i denna lag borde bli föremål för vidare överväganden.

En särskild utredare (S 2001:09, dir. 2001:104, 2002:118) har haft i uppdrag att göra en analys av samt föreslå ändringar i reglerna om skyddstider för sjukpenninggrundande inkomst (SGI). I uppdraget ingick att ytterligare analysera Kommundemokratikommitténs förslag att förtroendevalda som uppstår ersättning enligt kommunallagen under vissa förhållanden skall ha rätt att få

sin tidigare sjukpenninggrundande inkomst vilande under den tid det politiska uppdraget fullföljs. Utredningen har lämnat sitt slutbetänkande Sjukpenninggrundande inkomst – skydd och anpassning (SOU 2003:50), som nu bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen hänvisade i Demokratipropositionen bl.a. till den ovan nämnda handlingsplanen för handikappolitiken, som lyft fram *tillgängligheten* som ett av denna politikens huvudområden de närmaste åren, samt till att regeringen aviserat sin avsikt att efter fem år göra en uppföljning av tillämpningen av den ovan nämnda ändringen i plan- och bygglagstiftningen. Regeringen tog också upp kommunernas arbete i syfte att öka tillgängligheten för funktionshindrade och konstaterade att bilden var skiftande i olika kommuner. Regeringen ansåg att de kommuner och landsting som inte redan upprättat ett program för tillgänglighet snarast bör göra detta och därvid lägga stor vikt vid tillgänglighet till kommunala lokaler för politisk verksamhet.

Handikappombudsmannen har på regeringens uppdrag tagit fram riktlinjer för vad som krävs av en tillgänglig statsförvaltning. Riktlinjerna avser bl.a. kommunikation och information i form av telefonsamtal, korrespondens och meddelanden, skriftlig information, webb- och e-tjänster, film och video samt konferenser. I riktlinjerna hänvisas till ovan nämnda förordning om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av handikappolitiken (SFS 2001:526).

Regeringen har, som nämnts ovan, till riksdagen överlämnat skrivelse 2002/03:25 Uppföljning av den Nationella handlingsplanen för handikappolitiken. I skrivelsen framhåller regeringen under rubriken Bättre tillgänglighet för ökad demokrati att det reformarbete som inletts är viktigt för att underlätta för personer med funktionshinder bl.a. att kunna fullgöra uppdrag som förtroendevalda. Regeringen hänvisar också till att en arbetsgrupp tillsatts inom Regeringskansliet med uppgift att främja utvecklingen av den politiska processen med stöd av informationsteknikens hjälp och bl.a. diskutera och lämna förslag om hur personer med funktionshinder kan få ökad tillgänglighet till IT för det politiska arbetet. Regeringen bedömer att detta sannolikt underlättar det ytterligare deltagandet för personer med funktionshinder. Arbetsgruppen skall slutföra sitt arbete i december 2004. Regeringen förklarar vidare att den kommer att följa hur arbetet för att göra det politiska arbetet mer tillgängligt fortskrider och återkomma med ytterligare lagförslag om detta visar sig nödvändigt.

Regeringen beslöt i juni 2002 att tillsätta en utredning för översyn av plan- och bygglagstiftningen (M 2002:05, dir. 2002:97). I direktiven erinras om att ett av de nationella målen för handikappolitiken är att samhället utformas så att alla människor med funktionshinder i alla åldrar blir fullt delaktiga i samhällslivet och att det därför är viktigt att frågor som rör tillgänglighet och användbarhet för alla beaktas vid översynen. Kommittén, som antagit benämningen PBL-kommittén, skall bl.a. överväga och redovisa hur målen för den nationella handikappolitiken beaktas i plan- och byggprocessen. Kommittén beräknas avsluta sitt arbete i december 2004.

Regeringen beslöt i januari 2002 att tillsätta en parlamentarisk kommitté (N 2002:06, dir. 2002:11) med uppdrag att bl.a. överväga en gemensam lagstiftning mot diskriminering som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder och samhällsområden, Diskrimineringsutredningen. I uppdraget ingår att överväga om skydd mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet bör införas på andra samhällsområden än i arbetslivet och högskolan.

I direktiven framhålls att diskriminering av personer med funktionshinder skiljer sig framför allt i ett väsentligt avseende från diskriminering på andra grunder. För personer med funktionshinder är det ofta bristen på tillgänglighet som är grunden för det missgynnande de utsätts för. En person med funktionshinder utestängs sålunda många gånger från en lokal, tjänst eller verksamhet till följd av bl.a. den fysiska miljöns utformning och användbarhet, icke anpassad information eller bristande service. Det är enligt direktiven en grundläggande utgångspunkt för den svenska handikappolitiken att personer med funktionshinder skall ha samma möjlighet till delaktighet i samhället som andra människor och att hinder för sådan delaktighet skall undanröjas. Det är viktigt att de speciella förutsättningar som gäller för de olika diskrimineringsgrunderna beaktas i diskrimineringslagstiftningen. Enligt regeringens mening innebär detta i fråga om diskrimineringsgrunden funktionshinder att utgångspunkten skall vara att det är mycket angeläget att det finns en lagstiftning som skyddar mot missgynnande av funktionshindrade som har sin grund i bristande tillgänglighet såväl i arbetslivet och högskolan, där sådan lagstiftning redan finns, som på andra samhällsområden.

Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2004.

Utskottets ställningstagande

Som framhölls i Demokratipropositionen skulle en möjlighet för fullmäktige att besluta om dispens från valbarhetskravet för ledamöter i fullmäktige strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse dessa ledamöter. Sambandet mellan rösträtt och valbarhet bör enligt utskottets uppfattning inte brytas. Utskottet avstyrker därför motionerna 2002/03:K284 (fp) och 2003/04:K231.

Förtroendevalda har som framgår ovan rätt till skälig ersättning för de arbetsinkomster och ekonomiska förmåner som de förlorar på grund av uppdraget. I ekonomiska förmåner ingår både pensions- och semesterförmåner. Regeringen pekar i Demokratipropositionen på möjligheten att använda schabloniserad ersättning för avsättning för exempelvis förlorad tjänstepension och andra pensionsförmåner. Utskottet vill i fråga om önskemålen i motionerna 2002/03:K357 (s) och 2003/04:K387 (s) hänvisa till detta samt – också i fråga om motion 2002/03:K327 (s) – till den uppföljning av demokratimålen som regeringen aviserat. Motionerna avstyrks.

I fråga om önskemålen i motion 2002/03:K383 (mp) yrkande 10 om utformningen av bestämmelsen om rätt till ledighet och om en översyn av kompensationen till vissa grupper hänvisar utskottet till den ovan nämnda SGI-

utredningen samt – liksom i fråga om det i samma motion yrkande 1 uttalade önskemålet om åtgärder mot mångsyssleri i politiken – till regeringens uppföljning av demokratimålen. Motionsyrkandena avstyrks.

Möjligheterna för funktionshindrade att verka som förtroendevalda har, som redovisats ovan, förbättrats genom ändringarna i kommunallagen efter Demokratipropositionen. Vidare gäller, som också redovisats ovan, enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken att lokaler dit allmänheten har tillträde skall vara tillgängliga för personer med funktionshinder senast år 2010. Regeringen avser att följa upp tillämpningen av ändringarna i plan- och bygglagstiftningen för att undanröja hinder mot tillgänglighet och användbarhet. Regeringen har förklarat att den kommer att följa hur arbetet för att göra det politiska arbetet mer tillgängligt fortskrider och återkomma med ytterligare lagförslag om detta visar sig nödvändigt. Den sittande Diskrimineringsutredningen skall överväga en utvidgning av skyddet mot missgynnande av personer med funktionshinder på grund av bristande tillgänglighet. I detta ingår alla former av bristande tillgänglighet.

Enligt utskottets uppfattning bör de angivna åtgärderna tillsammans med vad regeringen i övrigt anfört om uppföljning av demokratimålen tillgodose motionerna 2002/03:So362 (fp) yrkande 14 och 2002/03:K383 (mp) yrkande 13. Utskottet avstyrker därför motionerna.

Direktvalda kommunalnämnder

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare bedömning motioner om direktval till kommunalnämnder.

Jämför reservation 3 (fp, v, c, mp).

Gällande ordning

Kommunalnämnder tillsätts på samma sätt som andra nämnder med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 3 § kommunallagen att fullmäktige skall tillsätta de nämnder som utöver styrelsen behövs för att fullgöra kommunens eller landstingets uppgifter. Det innebär att majoriteten i normalfallet blir densamma som i hela fullmäktige och alltså kan avvika från väljarmajoriteten i den aktuella kommundelen.

Motioner

I motion 2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkande 5 föreslås ett tillkännagivande för regeringen om direktvalda kommunalnämnder. Motionärerna anser att de kommuner som så önskar skall kunna välja att inrätta direktvalda kommunalnämnder, där den lokala majoriteten får vara avgörande. Förslaget återkommer i motion 2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 13.

Samma förslag framförs i *motion 2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c) yrkande 15.*

Bakgrund

Utredningsförslag

Utredningsförslag av aktualitet i frågan har lämnats av Demokratiutredningen och Kommundemokratikommittén.

Demokratiutredningen diskuterade frågan om direktvalda kommunalnämnder i sitt betänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1). Utredningen ansåg kommunindelning vara att föredra framför att inrätta fler nivåer inom den representativa demokratin. Om kommunindelning av olika skäl inte bedömdes rimlig, borde kommunerna få införa direktval till kommunalnämnder för att öka genomskinligheten och möjligheterna för medborgare att bestämma vem som skall företräda dem. Oavsett om man har indirekt eller direkt valda stads- eller kommunalnämnder fick enligt utredningen variationsrikedomen inte bli så stor att medborgarnas rätt till likvärdig offentlig service äventyras.

Kommundemokratikommittén har haft till uppgift att göra en samlad utvärdering av hur kommunalnämnderna, främst ur demokratiska aspekter, har fungerat under 1980- och 1990-talen. I sitt betänkande *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48) har kommittén bedömt att kommunalnämnderna överlag hittills inte har infriat förhoppningarna om en bättre kontakt mellan väljare och valda men att de däremot haft positiva demokratiska effekter när det gäller antalet förtroendevalda, politikerrollen och det lokala partiarbetet. Kommittén ansåg en fortsatt diskussion om vilka uppgifter som kommunalnämnder bör ansvara för vara betydelsefull.

I frågan om representationen i kommunalnämnderna konstaterade kommittén att befintlig lagstiftning inte hindrar att invånarna i en kommunel röstar om vilka som skall representera dem i kommunalnämnden, varefter fullmäktige konfirmerar detta genom att utse ledamöter och ersättare i enlighet med valresultatet. Ett sådant förfarande fordrar bred enighet i fullmäktige. Kommittén ansåg den nämnda möjligheten vara tillräcklig, och den såg i dagsläget inget behov av ändringar i lagstiftningen i detta avseende. De demokratiska vinsterna av direktval är enligt kommittén osäkra och kan sammantaget inte sägas överväga de nackdelar som en sådan ordning skulle kunna tänkas innebära. Vidare framhöll kommittén att det i andra sammanhang kan vara värdefullt att kommunen fördjupar samarbetet med lokala utvecklingsgrupper utifrån deras intresse och förmåga samt utifrån förhållandena i respektive kommunel.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet delade i sitt betänkande 2001/02:KU14 Kommundemokratikommitténs bedömning. Det fanns enligt utskottets mening inte nu anledning att införa direktvalda kommunalnämnder. Motionerna i ämnet avstyrktes.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning och avstyrker motionerna 2002/03:K241 (c) yrkande 15, 2002/03:K385 (fp) yrkande 5 och 2003/04:K290 (fp) yrkande 13.

Kommunala extraval**Utskottets förslag i korthet**

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare bedömning motioner om att införa möjlighet till extraval i kommuner och landsting.

Jämför reservation 4 (m, fp, kd, c, mp).

Gällande ordning

Val och mandatperioder

Enligt 3 kap. 4 § regeringsformen kan regeringen förordna om extra val till riksdagen. Kommunala extra val är däremot inte möjliga enligt nuvarande lagstiftning.

Bestämmelser om mandattider och val till nämnder i kommuner och landsting finns i 4 kap. kommunallagen.

Ledamöter och ersättare i fullmäktige väljs för fyra år räknat normalt fr.o.m. den 1 november valåret, i Stockholm fr.o.m. den 15 oktober valåret.

Ledamöter och ersättare i styrelsen väljs för fyra år, räknat fr.o.m. den 1 januari året efter valåret. Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas fr.o.m. det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall nyvalda fullmäktige välja styrelsen vid fullmäktiges första sammanträde. De kommuner och landsting som så önskar kan alltså låta styrelsen tillträda tidigare än den 1 januari.

För andra nämnder än styrelsen bestämmer fullmäktige mandattiden.

Motioner

I motion 2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp) yrkande 7 föreslås ett tillkännagivande för regeringen om möjligheten att ordna extraval i kommuner och landsting. Samma yrkande framförs i motion 2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) yrkande 15. Motionärerna anför att politiska dödlägen kan inträffa där ett erforderligt majoritetsunderlag inte kan nås på annat sätt än genom nyval. En sådan åtgärd kan enligt motionärerna vara nödvändig med hänsyn till dels behovet att ha ett fungerande kommunalt majoritetsstyre, dels önskemålet att inte ålägga kommunpolitikerna uppgifter att ta ansvar för ett uppkommet politiskt läge som går stick i stäv med rollen som politiker och företrädare för en av partiet tydligt hållen åsikt.

Bakgrund

Utredningsförslag

Utredningsförslag av skiftande aktualitet i frågan om kommunala extraval har lämnats av Demokratiutredningen, Kommundemokratikommittén och 1999 års författningsutredning.

Demokratiutredningen pekade i sitt betänkande *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) på extraval som ett sätt att vitalisera den kommunala demokratin. Liksom för riksdagen skulle man göra det möjligt att utlysa val under mandatperioden om något avgörande inträffat som förhindrar att den kommunala eller regionala styrelsen fungerar tillfredsställande och nya majoriteter påkallas.

Kommundemokratikommittén har haft i uppgift att överväga behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extraval i särskilda fall, nämligen då den kommunala indelningen har ändrats. Kommittén hänvisade i sitt betänkande *Ändrad indelning* (SOU 2002:33) till att en indelningsändring som huvudregel bör träda i kraft vid årsskiftet närmast efter ett ordinarie val och framhöll att tiden mellan det att frågan om indelningsändring väcks och det att ett beslut om sådan ändring träder i kraft kan bli så lång att den i vissa fall upplevs som orimlig. Kommittén föreslår därför att regeringen skall kunna besluta om extra val till berörda kommuner eller landsting för att göra det möjligt att tidigarelägga en indelningsändring.

1999 års författningsutredning har haft i uppdrag att utreda frågan om skilda valdagar för riksdagsval och kommunala val. Utredningen har i sitt betänkande *Den gemensamma valdagen och andra valfrågor* (SOU 2002:42) gjort den samlade bedömningen att det saknas tillräckliga skäl att överge den nuvarande ordningen med gemensam valdag.

I det nämnda betänkandet från Kommundemokratikommittén ges en historik i frågan om extra val i kommunerna. Där anges att möjligheten till kommunala extra val har funnits tidigare för den situationen då större ändringar genomförs i den kommunala indelningen. Bestämmelserna togs bort genom 1979 års indelningslag eftersom större indelningsändringar som skulle kunna motivera nyval inte bedömdes komma att förekomma särskilt ofta i framtiden och det var dyrt och besvärligt att förrätta nyval till kommunfullmäktige. Bedömningen gjordes även mot bakgrunden av att ordinarie val till kommunfullmäktige då hölls vart tredje år och av att beredningen av de indelningsärenden som var så omfattande att de motiverade nyval alltid var tidskrävande.

Kommundemokratikommittén redovisar bestämmelser och förutsättningar som behöver beaktas vid bedömningen av frågan om extra val vid indelningsändringar.

Ett val medför, framhåller kommittén, ett omfattande förberedelsearbete där olika myndigheter (huvudsakligen Valmyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna) samt de politiska partierna deltar.

Bland annat redovisas vallagens bestämmelser om valkretsindelning av landsting och kommuner och om valdistriktsindelning samt gällande frister.

En kommun måste vara valkretsindelad om det finns fler än 24 000 röstberättigade i kommunen eller om det för kommunen skall utses minst 51 fullmäktigeledamöter. Fördelningen av de fasta valkretsmandaten fastställs av länsstyrelsen.

För att valsedlarna skall få ett enhetligt utseende skall Valmyndigheten tillhandahålla de valsedlar som skall användas. Framtagandet av valsedlarna delegeras normalt till länsstyrelserna.

Röstlängder och röstkort skall upprättas av Valmyndigheten.

Kommundemokratikommittén redovisar vidare att ett val utöver förberedelser som regleras i lag också innebär annat förberedelsearbete för valmyndigheterna och partierna. Valmyndigheten behöver bl.a. träffa avtal med tryckerier för tryckning av valsedlar och annat material samt om distribution av röstkort och mottagning av förtidsröster. Valmyndigheten tar också fram information till väljarna samt svarar för databearbetning bl.a. vid röstlängdsframställning och slutlig sammanräkning. Länsstyrelserna har förberedelsearbete som innebär bl.a. handläggning av valsedelsbeställningar från partierna, anskaffande av lokaler för slutlig sammanräkning, information till politiska partier och massmedier samt utbildning av personal. För kommunernas del innebär ett val bl.a. arbete med rekrytering och utbildning av valförrättare och annan personal, bokning av vallokaler samt beställning av material och transporter. För partiernas del innebär ett val bl.a. arbete med nominering av kandidater samt kandidatansmälningar och eventuell registrering av partibeteckning. Vidare måste partierna beställa valsedlar samt framställa och distribuera det material som de skall använda i valrörelsen.

Kommundemokratikommittén pekar också på att ett val inleds med förtidsröstning som kan ske på bl.a. postkontor och särskilda röstmottagningsställen. På valdagen ordnas röstmottagning i särskilda vallokaler samt i vissa fall också på postkontor och särskilda röstmottagningsställen. Preliminär sammanräkning görs i vallokalen och slutlig sammanräkning hos länsstyrelsen. Till landstings- och kommunfullmäktige fördelar därefter länsstyrelsen mandaten.

Kommundemokratikommittén framhåller i sina överväganden att vid ett extra val till en fullmäktigeförsamling i princip samma överväganden och förberedelser behöver göras som inför ett ordinarie val. Kommittén betonar att hänsyn måste tas till det omfattande förberedelsearbete som såväl myndigheter som partier behöver utföra. Regler i vallagen och kommunallagen måste anpassas så att myndigheter och partier ges en rimlig förberedelsetid inför ett extra val.

Kommundemokratikommittén redovisar också överväganden om *dels* konsekvenserna för fullmäktiges mandatperioder vid extra val, *dels* statistikdagar vid valkretsindelning och fördelning av valkretsmandat samt vid beräkning av antalet fria valsedlar, *dels* tidsfrister för beslut om valkrets- och valdistriktsindelning samt fördelning av fullmäktige mellan valkretsar, *dels* registrering av partibeteckningar, *dels* beslut om ändring av antal ledamöter i fullmäktige,

dels mandattid för kommunstyrelsen, *samt dels* poströstning, brevröstning och utlandsröstning vid extra val.

I fråga om ekonomiska konsekvenser av extra val pekar Kommundemokratikommittén på kostnader för staten, berörda kommuner och partier.

Statens kostnader för ett extra val avser främst tryckning av valsedlar, valkuvert, blanketter och omslag för försegling av röster, post- och brevröstning, tryckning och distribution av röstlängder, röstkort och väljarinformation, kungörelser, transporter, personal under sammanräkningsdagarna samt övertid för personal på valdagen och sammanräkningsdagarna. Valmyndighetens och länsstyrelsernas extra kostnader för ett val bekostas av ett särskilt valanslag som disponeras av Valmyndigheten. Vissa kostnader för ett val bekostas av Valmyndighetens och länsstyrelsernas ordinarie förvaltningsanslag. Detta gäller främst kostnader för löner till ordinarie personal samt kostnader för ordinarie kontorslokaler och utrustning.

För de berörda kommunerna gäller kostnaderna utbildning av och ersättning för valförrättare och annan personal, lokalhyror samt kostnader för valmaterial och transporter.

För partierna kan ett extra val medföra kostnader för att utarbeta, trycka och distribuera partiinformation. Det extra valet kan även medföra kostnader för valarbetare och kostnader för tryckning av valsedlar, i den mån staten inte står för dessa.

Kommundemokratikommittén har uppskattat kostnaderna för extra val i två kommuner, Göteborg och Partille. För extra val i Göteborgs kommun med 374 000 röstberättigade kan kostnaderna enligt kommittén uppskattas till ca 14,2 miljoner kronor, medan motsvarande kostnader i Partille kommun med drygt 24 000 röstberättigade uppskattas till drygt 1,4 miljoner kronor.

I Orsa kommun har hållits omval, sedan det ordinarie valet till kommunfullmäktige 2002 hade ogiltigförklarats. Deltagandet i omvalet, som hölls i mars 2003, var något högre än i valet 2002 (79,7 procent jämfört med 75,5 procent). Andelen väljare som röstade på något parti i kategorin ”övriga partier” var större.¹

Tidigare riksdagsbehandling

Vid sin senaste behandling av en motion om möjligheten att förordna om extraval i kommuner och landsting i betänkandet 2001/02:KU14 fann utskottet ingen anledning att frångå sin tidigare uttryckta uppfattning i frågan. Utskottet hänvisade till att utskottet tidigare i huvudsak anfört att principen om samlingsstyre och möjligheten att i vissa situationer entlediga ledamöterna i nämnderna och välja nya talade mot införande av ett kommunalt nyvalsinstitut. – Reservation avgavs av m och fp.

Närmare redovisat innebär utskottets tidigare ställningstaganden (bet. 1998/99:KU21) att utskottet som motiv för att avstyrka motioner om möjlig-

¹ Uppgifterna hämtade från Statistiska centralbyrån, Sveriges officiella statistik 2003, Rapport Allmänna valen 2002, del 3.

het att hålla extra val i kommunerna hänvisat till den regel som infördes 1994 och enligt vilken det är möjligt för fullmäktige att återkalla samtliga uppdrag i styrelsen och nämnderna, när den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige. Enligt utskottet borde man, innan någon ändring av kommunallagen föreslogs, under ytterligare en tid avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna. Utskottet hade vidare framhållit som sin mening att förslagen i de aktuella motionerna bygger på föreställningen att det finns stora likheter mellan det politiska systemet på nationell nivå (regering–riksdag) och lokal nivå (styrelsen–fullmäktige), vilket skulle motivera att parlamentarismens principer, däribland möjligheten att under vissa omständigheter upplösa den högsta beslutande församlingen och utlysa nyval, tillämpas fullt ut även i kommuner och landsting. Denna uppfattning stod enligt utskottets mening i viss motsatsställning till den princip om samlingsstyre som väsentligen ligger till grund för det kommunala styrelseskicket. De problem som kunde uppstå till följd av att en majoritet inte står sig under en hel mandatperiod kunde enligt utskottet lösas med hjälp av bestämmelserna i kommunallagen om entledigande av ledamöter i nämnderna och val av nya ledamöter.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning i frågan om extraval i kommuner och landsting och avstyrker motionerna 2002/03:K385 (fp) yrkande 7 och 2003/04:K290 (fp) yrkande 15.

Medborgarförslag och folkomröstningsinitiativ

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om obligatorisk rätt att lämna s.k. medborgarförslag i kommuner och landsting, om ungdomsråd med rätt att lämna förslag, om demokratibokslut och – med hänvisning till pågående beredning – om skärpta regler om skyldighet för kommuner att anordna och följa folkomröstningar.

Jämför reservationerna 5 (mp) om medborgarförslag m.m. och 6 (m, fp, kd, c, mp) om lokala folkomröstningar.

Gällande ordning

Ärenden i fullmäktige får enligt 5 kap. 23 § kommunallagen väckas av bl.a. en nämnd eller en ledamot genom motion.

Efter förslag i Demokratipropositionen gäller sedan halvårsskiftet 2002 också att fullmäktige får besluta att den som är folkbokförd i kommunen respektive i en kommun inom landstinget skall få väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Genom att rätten att väcka medborgarförslag är knuten till folkbokföring inom kommunen eller landstinget omfattas även barn och

ungdomar samt medborgare i andra länder som ännu inte har hunnit få kommunal rösträtt.

Ett medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att medborgarförslaget väcks. Om fullmäktige beslutar att införa medborgarförslag skall arbetsordningen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Ett ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas också av minst 5 % av de kommun- eller landstingsmedlemmar som är röstberättigade enligt lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Motioner

Gustav Fridolin (mp) begär i *motion 2002/03:K259* att regeringen skall lägga fram förslag om att införa rätt för medborgare att lämna förslag i alla kommuner och landsting utan beslut av fullmäktige (*yrkande 1*) och att lämna förslag till kommunala nämnder (*yrkande 2*). I *motion 2002/03:K383 yrkande 7* anser samma motionär att regeringen bör utreda förutsättningarna för att införa ungdomsråd med förslagsrätt till fullmäktige. Han anser att ungdomsråd för att få ett mera reellt inflytande bör utvecklas till ungdomsfullmäktige som väljs och fungerar utifrån samma principer som ordinarie fullmäktige och med rätt att få godtagna motioner behandlade i ordinarie fullmäktige. Vidare begär han ett tillkännagivande för regeringen om medborgarpaneler och demokratibokslut (*yrkande 4*). Han anför att olika gruppers särbehov och åsikter kan ventileras genom medborgarpaneler och arenor, och han anser att arbetet går trögt trots positiva skrivningar om medborgarpaneler i Demokratipropositionen. Han anser vidare att demokratibokslut, där kommuninvånarnas möjligheter att ta del av och påverka beslutsprocesser skall utvärderas, alltid bör biläggas övriga bokslut.

Samma motionär anför i *motion 2002/03:K321* att rätten för medborgarna att få till stånd kommunala folkomröstningar, liksom betydelsen av sådana omröstningar, måste stärkas. Han föreslår därför att riksdagen skall begära att regeringen lämnar förslag på lagstiftning om tvång att hålla kommunala folkomröstningar efter ett medborgarinitiativ som samlat minst 5 % av kommunens röstberättigade (*yrkande 1*) samt tillkännage för regeringen att kommunala folkomröstningar som genomförts efter medborgarinitiativ skall vara beslutande (*yrkande 2*) och att antalet svarsalternativ i sådana omröstningar skall begränsas (*yrkande 3*).

Även i *motion 2002/03:N302 av Ingegerd Saarinen och Lotta N Hedström (mp) yrkande 24* samt i *motion 2003/04:N335 av samma motionärer yrkande 10* begärs ett tillkännagivande för regeringen om skyldighet för kommunerna att genomföra kommunala folkomröstningar om minst 5 % av kommuninvånarna begär det.

Torsten Lindström (kd) begär i *motion 2003/04:K230* ett tillkännagivande för regeringen att reglerna om kommunala folkomröstningar bör ses över så att lokala folkomröstningar blir lättare att genomföra och att utgången respekteras såväl av kommunerna som av regeringen.

Bakgrund

Beredning av utredningsförslag

Demokratipropositionen innehöll inte något förslag i fråga om s.k. folkinitiativ. Regeringen förklarade att den avsåg att i samband med beredningen av Kommundemokratikommitténs betänkande Att tänka efter före – samråd i kommuner och landsting (SOU 2001:89) återkomma till frågan om hur folkinitiativet som ett led i samrådet med medborgarna kan stärkas.

Kommundemokratikommittén hade i sitt betänkande Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) föreslagit en skyldighet för kommuner och landsting att hålla folkomröstning i en viss fråga om minst 10 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna begär det. Fullmäktige skulle enligt förslaget i sådana fall besluta att genomföra folkomröstningen som ett led i beredningen av ärendet. Skyldigheten skulle gälla under förutsättning att frågan ryms inom den kommunala kompetensen och avser ett ärende som fullmäktige skall handlägga. Folkomröstningen skulle hållas inom skälig tid. Frågeställning och svarsalternativ i folkomröstningen skulle fastställas av fullmäktige.

Regeringen pekade som bakgrund till sin bedömning i Demokratipropositionen (s. 50 f.) på att, sedan bestämmelsen om folkinitiativ trädde i kraft 1994, sådana initiativ hade tagits i knappt 70 fall. I endast två av dessa hade fullmäktige beslutat att en folkomröstning skulle genomföras med anledning av ett folkinitiativ, medan i samtliga övriga fall folkinitiativen av olika skäl inte hade lett till att en folkomröstning hållits. Enligt regeringens mening var erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelsen om folkinitiativ nedslående. Regeringen ansåg det vara tydligt att folkinitiativet inte kunde behållas i sin nuvarande utformning och att medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning måste stärkas.

När det sedan gäller frågan om på vilket sätt folkinitiativet borde stärkas ansåg regeringen att utredningsförslaget i Kommundemokratikommitténs tidigare betänkande, Att vara med på riktigt, inte är tillräckligt avpassat för förhållandena i alla kommuner. Regeringen ansåg att – med ett krav på att 10 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna skall stå bakom en begäran om folkomröstning – de reella möjligheterna att få till stånd en sådan omröstning kan bli mycket skiftande i större och mindre kommuner. Regeringen ansåg därför att en annan lösning borde väljas. Det förhållandet att remissinstanserna föreslagit ett antal alternativa lösningar visade enligt regeringens mening att frågan är komplex.

Regeringen hänvisade till att Kommundemokratikommittén i ett senare betänkande, Att tänka efter före, bl.a. föreslagit att – om ett beslut i ett ärende medför långsiktiga effekter och de förhållanden som rått före beslutet inte kan återställas utan stora ekonomiska konsekvenser – som ett led i beredningen av ärendet samråd skall äga rum med dem som är folkbokförda i kommunen eller inom landstinget och att ett sådant samråd skall kunna ske genom folkomröstning.

Regeringen ansåg att frågan om hur ett stärkt folkinitiativ skall utformas borde bli föremål för ytterligare överväganden. Det var enligt regeringen lämpligt att denna problematik och förslaget om samrådsförfarande hanteras i ett sammanhang. Regeringen avsåg därför att återkomma till frågan i samband med beredningen av kommitténs senare betänkande Att tänka efter före.

Beredningen av ärendet pågår i Regeringskansliet. Frågan om den fortsatta beredningen har varit uppe för en vägledande diskussion inom regeringen.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet hänvisade i sin bedömning av frågan om s.k. *folkinitiativ* i betänkandet över Demokratipropositionen och motioner till att erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelsen om initiativet, som regeringen hade framhållit, är nedslående. Initiativet kunde enligt utskottets uppfattning inte behållas i sin nuvarande utformning utan medborgarnas möjligheter att få till stånd en folkomröstning måste stärkas.

Utskottet hänvisade till att regeringen förklarat att den avsåg att återkomma i frågan vid beredningen av Kommundemokratikommitténs betänkande Att tänka efter före. Enligt utskottets mening borde beredningen syfta till att lägga fram förslag för riksdagen med innebörd att folkomröstning *skall* hållas om 10 % av de röstberättigade i kommunen respektive landstinget begär det, och riksdagen gav på utskottets förslag detta regeringen till känna. Utskottet var däremot inte berett att förorda att sådana folkomröstningar skulle vara beslutande. – Reservation avgavs av s och v.

Riksdagen gjorde ett tillkännagivande till regeringen enligt utskottets förslag (bet. 2001/02:KU14, mom. 42, rskr. 2001/02:190).

Frågan berördes av riksdagen vid behandlingen av utskottets betänkande 2002/03:KU29 om regeringens redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2002/03:75). Riksdagen biföll den 3 juni 2003 en reservation (m, fp, kd, c, mp) vari beklagades att regeringen ännu inte efterkommit riksdagens tillkännagivande om lokala folkomröstningar samt uttalades att det var angeläget att snarast belysa denna viktiga författningsfråga och att regeringen presenterar förslag i enlighet med riksdagens beslut.

I frågan om obligatoriskt införande av *medborgarförslag* i alla kommuner ansåg utskottet vid behandlingen av Demokratipropositionen, liksom regeringen, att utvecklingen av den lokala demokratin i första hand är en fråga för kommunerna och landstingen och att den lokala demokratin därför måste utvecklas utifrån lokala förhållanden och medborgarnas önskemål. Något förslag om obligatoriskt införande av medborgarförslag i alla kommuner, som begärdes i en motion, fanns därför enligt utskottets uppfattning inte anledning till.

Utskottet uttalade också med anledning av motioner att demokratiutvecklingen i kommuner och landsting, som Kommundemokratikommittén framhållit, bör kunna främjas genom regelbundna *demokratiredovisningar*. Det borde enligt utskottets uppfattning vara en angelägenhet för kommunerna själva att ta ställning till om regelrätta sådana redovisningar eller bokslut skall införas.

Utskottet ansåg inte att något tillkännagivande för regeringen i denna fråga var påkallat och avstyrkte en föreliggande motion. Utskottet ansåg inte heller att det fanns anledning att ge *ungdomsråd* någon särställning i förhållande till andra medborgarsammanslutningar och avstyrkte motioner i detta hänseende. Utskottet ansåg att värdet av ungdomars delaktighet i den demokratiska processen hade beaktats i propositionen och ansåg inte att något tillkännagivande behövdes med anledning av motioner i frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin bedömning från förra riksmötet i fråga om de förslag om medborgarförslag, ungdomsråd, medborgarpaneler och demokratibokslut som förs fram i motionerna 2002/03:K259 (mp) yrkandena 1 och 2 och 2002/03:K383 (mp) yrkandena 4 och 7. Motionsyrkandena avstyrks.

Utskottet anser att den pågående beredningen av ärendet om folkomröstningsinitiativ bör avvaktas och avstyrker motionerna 2002/03:K321 (mp) yrkandena 1–3, 2002/03:N302 (mp) yrkande 24, 2003/04:K230 (kd) och 2003/04:N335 (mp) yrkande 10.

Befogenheter för självförvaltningsorgan m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om självförvaltningsorgan, om ungdomars möjlighet att delta i den demokratiska processen, om folkrörelsernas samhällsroll och om åtgärder för decentralisering enligt förslag av Kommundemokratikommittén.

Jämför reservation 7 (c).

Gällande ordning

Bestämmelser om s.k. självförvaltningsorgan finns i 7 kap. 18–22 §§ kommunallagen. Genom dessa bestämmelser, som infördes 1994, gavs kommuner och landsting möjlighet att inrätta sådana organ inom alla kommunala områden och, om inte annat följer av lag eller annan författning, uppdra åt dem att under nämnden helt eller delvis ansvara för driften av en viss anläggning eller en viss institution.

Ett självförvaltningsorgan skall bestå av företrädare för brukarna och de anställda vid en institution. Den överordnade nämnden skall fastställa organets uppgifter, sammansättning, arbetsformer och mandattid i en arbetsordning.

Efter förslag i Demokratipropositionen vidgades möjligheterna att ge befogenheter till självförvaltningsorgan. Numera gäller att nämnder i kommuner och landsting efter beslut i fullmäktige får delegera även ärenden till självförvaltningsorgan. Ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda och vissa

andra ärenden, som inte heller i övrigt får delegeras, får inte delegeras till ett självförvaltningsorgan.

Självförvaltningsorgan finns i någon mån inom barnomsorgen och äldreomsorgen, men främst inom grund- och gymnasieskolans område. Genom de tidsbegränsade förordningarna om försöksverksamhet med lokala styrelser inom grundskolan och den obligatoriska särskolan (1996:605) samt inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (1997:642) har självförvaltningsorgan inom skolområdet givits delvis andra befogenheter än vad som följer av kommunallagens bestämmelser. Det rör sig bl.a. om viss beslutanderätt som annars ankommer på rektor eller den för skolan ansvariga nämnden. Försöksverksamheten med lokala styrelser har förlängts till halvårsskiftet 2007.

Motioner

I *motion 2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c)* begärs tillkännagivanden om att brukarna skall ha rätt att få sina initiativ angående självförvaltningsorgan prövade (*yrkande 5*) samt om en utvärdering av hur regleringen av självförvaltningsorganen fungerat, vad lagstiftningen inneburit och vilka följder den fått (*yrkande 6*). I samma motion (*yrkande 2*) begärs ett tillkännagivande om ungdomars ökade möjlighet till ett aktivt deltagande i den demokratiska processen. Motionärerna anför att samhället måste se som sin uppgift att stimulera ungdomars politiska engagemang och att det är viktigt att fånga upp deras intresse och ge dem mer utrymme till påverkan i sin närmaste miljö.

En annan aspekt tas upp i *motion 2002/03:K358 av Anneli Särnblad Stoops m.fl. (s)*. Motionärerna begär ett tillkännagivande för regeringen om demokratifrågorna. De anför att politiker i sitt arbete nära invånarna ständigt måste arbeta med att få människor samhällsintresserade och villiga att delta i den representativa demokratin, att folkrörelsernas samhällsroll och betydelse för demokratin är mycket stor för delaktigheten och deltagandet i samhällslivet samt att förutsättningarna för folkrörelserna behöver bli bättre för att de demokratiska målen skall nås.

I *motion 2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp)* yrkande 3 begärs ett tillkännagivande om decentralisering och värnande av det lokala självstyret. Motionärerna hänvisar till Kommundemokratikommitténs förslag i betänkandet Att vara med på riktigt – Demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48) och anser att merparten av kommitténs propåer utan vidare kan genomföras. De olika delarna av nämnda förslag tas upp i andra yrkanden i motionen.

Bakgrund och tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen har tidigare begärt att regeringen skulle initiera en samlad utvärdering av de inflytandeformer – *självförvaltning, brukarinflytande m.m.* – som kompletterar det formella beslutsfattandet i kommuner och landsting (bet. 1999/2000:KU13, rskr. 1999/2000:142). Regeringen hade, som framgår av Demokratipropositionen (s. 19), givit statsvetenskapliga institutionen vid

Göteborgs universitet i uppdrag att utvärdera möjligheterna till brukarinflytande i kommunerna och landstingen. Resultatet av utvärderingen och en analys av de juridiska problem som den rådande utformningen av brukarinflytandet medför presenterades i departementspromemorian Ökade möjligheter till brukarinflytande (Ds 2001:14), som låg till grund för förslagen i Demokratipropositionen. I propositionen förklarade regeringen, som nämnts ovan, att den avsåg att under 2002 ta initiativ till att utveckla ett uppföljningssystem för de i propositionen föreslagna målen och åtgärderna samt att bl.a. kartläggningen av brukarinflytandet också skulle komma att följas upp framgent.

I uppdraget till Göteborgs universitet att lämna förslag om erforderlig statistik för uppföljningen av demokratimålen och åtgärder som angivits i Demokratipropositionen ingår att se över vilka variabler som behövs för uppföljningen, bl.a. av verksamheten med självförvaltningsorgan. I uppdraget bör det arbete som Statistiska centralbyrån utför på regeringens uppdrag om statistik som rör den lokala demokratins utveckling och funktionssätt särskilt beaktas. Universitetets uppdrag skall, som nämnts, redovisas i november 2003.

Regeringen konstaterade i Demokratipropositionen att *föreningar, folkrörelser och liknande medborgarsammanslutningar* är viktiga företrädare för olika grupper och intressen i samhället samt att ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till inflytande och delaktighet utgör själva basen i ett demokratiskt samhälle.

Enligt uppgifter från Regeringskansliet och från Demokratitorget på Regeringskansliets hemsida har regeringen genomfört återkommande folkrörelseforum för dialog mellan å ena sidan regeringen och dess förvaltningsmyndigheter och å andra sidan företrädare för folkrörelser, föreningar och andra medborgarsammanslutningar. Det övergripande målet är att det skall finnas bästa möjliga förutsättningar för människor att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar. Under våren 2003 hölls tre seminarier. De skall i november 2003 följas upp av en större konferens om folkrörelsernas roll och villkor i samhället. Uppföljning och utvärdering skall därefter, enligt uppgift från Regeringskansliet, göras inom ramen för den interdepartementala arbetsgrupp för frågor rörande folkrörelser och social ekonomi som regeringen beslutade om i september 2001 och som fått sin tid förlängd till senast den 31 december 2004. Utöver uppgiften att utgöra forum för samråd i frågor rörande folkrörelser och social ekonomi skall arbetsgruppen följa upp vissa insatser inom området. En översyn av folkrörelsepolitiken är avsedd att ge en samlad bild av relationerna mellan olika aktörer.

Utskottet ansåg vid sin behandling av Demokratipropositionen att motionsyrkanden om rätt att få initiativ angående självförvaltningsorgan prövade och om utvärdering av lagstiftningen fick anses tillgodosedda genom den ändring som gjordes i 7 kap. 18 § kommunallagen.

Utskottet utgick från att regeringen i den fortsatta utformningen av stödet till demokratiutveckling även skulle beakta behovet av stöd till ideella organi-

sationer och ansåg inte att något tillkännagivande med anledning av en motion i frågan behövdes.

Utskottets ställningstagande

Regeringen har, som förutskickades i Demokratipropositionen och som berörts ovan, under 2002 tagit initiativ till att utveckla ett uppföljningssystem för de i propositionen föreslagna målen och åtgärderna. Regeringen har förklarat att kartläggningen av *brukarinflytandet* skall följas upp framgent och har också gett ett uppdrag till Göteborgs universitet som förberedelse för uppföljningen. Regeringen har vidare uttalat sin avsikt att redovisa demokratiutvecklingen i förhållande till de mål som angavs i Demokratipropositionen. En sådan redovisning planeras bli överlämnad till riksdagen under år 2004.

Utskottet anser med det anförda att något tillkännagivande om en utvärdering av regleringen av självförvaltningsorgan inte behövs och avstyrker motion 2002/03:K241 (c) yrkande 6. Liksom vid förra riksmötet anser utskottet att rätten att få initiativ angående självförvaltningsorgan prövade får anses tillgodosedd genom den ändring som då gjordes i 7 kap. 18 § kommunallagen, och utskottet avstyrker även yrkande 5 i den nämnda motionen.

I de antagna demokratimålen ingår bl.a. att andelen *ungdomar* som deltar i den politiska processen skall öka. Regeringen angav i Demokratipropositionen sin avsikt att i högre grad följa upp hur kommuner och landsting använder sig av skolan som arena för möten mellan barn och ungdomar och kommunala beslutsfattare, liksom skolans arbete med att förmedla värdet av politiskt aktiva medborgare i en demokrati. Demokratimålen skall, som nyss nämnts, följas upp och demokratins utveckling i förhållande till målen redovisas för riksdagen. Som regeringen framhöll kan flera av de problem som demokratin står inför i dag inte lösas med hjälp av lagstiftning och på andra områden vore det också olämpligt att regeringen vidtar åtgärder. Vissa åtgärder ankommer enbart på kommuner och landsting, och inte heller de politiska partiernas inre arbete är en fråga för regeringen.

Utskottet anser med hänsyn till det anförda att något sådant tillkännagivande för regeringen som begärs i motion 2002/03:K241 (c) yrkande 2 inte är påkallat. Motionen i denna del avstyrks.

Regeringen konstaterade i Demokratipropositionen att *föreningar, folkrörelser och liknande medborgarsammanslutningar* är viktiga företrädare för olika grupper och intressen i samhället samt att ett starkt föreningsliv som ger människor möjligheter till inflytande och delaktighet utgör själva basen i ett demokratiskt samhälle. Regeringen har genomfört återkommande folkrörelseforum med det övergripande målet att det skall finnas bästa möjliga förutsättningar för människor att bilda och delta i olika typer av folkrörelser och föreningar och planerar med utgångspunkt i en uppföljning och utvärdering en översyn av folkrörelsepolitiken. Något tillkännagivande för regeringen enligt motion 2002/03:K358 (s) behövs enligt utskottets uppfattning inte.

Demokratipropositionen byggde till stor del på förslag av Kommundemokratikommittén i betänkandet Att vara med på riktigt (SOU 2001:48), vilka

enligt utskottets uppfattning bidrog till decentralisering och värnande av det lokala självstyret. Andra delar av kommittéförlagen bereds fortfarande inom Regeringskansliet. I olika delar av detta betänkande behandlas frågor som anges särskilt i yrkanden i motion 2002/03:K385 (fp). Utskottet anser inte att något sådant *generellt tillkännagivande* som begärs i motionens yrkande 3 är möjligt. Utskottet avstyrker detsamma.

Kommunrevision

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om att utreda möjligheten att inrätta en oberoende kommunrevision.

Jämför reservation 8 (m, fp, kd, mp).

Gällande ordning

Bestämmelser om revision finns i 9 kap. kommunallagen.

Revisorerna omfattas av samma jävsbestämmelser som gäller förtroendevalda och anställda. Reglerna om jäv i kommunal revision skärptes genom en lagändring den 1 januari 2000 (prop. 1998/99:66, bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210). Samtidigt infördes regler om att revisorerna skall biträdas av sakkunniga, som de själva väljer och anlitar i den omfattning som behövs. De sakkunniga skall ha den insikt och erfarenhet av kommunal verksamhet som fordras för att kunna fullgöra uppdraget.

Vid riksdagsbehandlingen av den nämnda lagändringen behandlades också motioner om en oberoende, professionell revision i kommunerna. Konstitutionsutskottet delade därvid den uppfattning som finansutskottet gett uttryck åt i ett yttrande. Finansutskottet ville understryka den kommunala verksamhetens särart, som bl.a. tar sig uttryck i att det är de förtroendevalda som ansvarar för verksamheten i dess helhet. Mot denna bakgrund ansåg finansutskottet det viktigt att revisionen inte minst ses som ett instrument för kommunaldemokratisk självkontroll. Detta system hade enligt finansutskottet fungerat tillfredsställande, och utskottet delade därför regeringens bedömning att det ”för närvarande” inte fanns skäl att genomföra en genomgripande förändring i ansvarssystemet. Finansutskottet konstaterade att regeringen var beredd att överväga behovet av en yrkesmässigt oberoende revision som komplement till den revision som skedde av de förtroendevalda revisorerna, om de i propositionen föreslagna reglerna om sakkunnigt biträde inte skulle visa sig vara tillräckliga. Någon åtgärd av det slag som föreslogs i motionen var därför enligt utskottets mening ”för närvarande” inte påkallad.

Motioner

I motion 2002/03:K374 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) föreslås ett tillkännagivande för regeringen om en utredning om en oberoende kommunrevision.

Utredningen bör föreslå nödvändiga förändringar i lagstiftningen gällande kommunrevisionen. Motionärerna hänvisar till att behovet diskuterades i Demokratiutredningens slutbetänkande, där vikten av en så fri revision som möjligt påtalades. Modellen för en ny kommunrevision kan enligt motionärerna hämtas från den som riksdagen beslutat för den statliga revisionen.

Förslaget om en oberoende kommunrevision återkommer i motioner från årets allmänna motionstid, nämligen 2003/04:K289 av Tobias Krantz m.fl. (fp) yrkande 8, 2003/04:K391 av Liselott Hagberg (fp) och 2003/04:K360 av Ulf Holm och Ingegerd Saarinen (mp).

Bakgrund

Utredningar m.m.

Demokratiutredningen framhävde den demokratiska funktion som den kommunala revisionen har. Utredningen anförde att förtroendevalda bör granskas på ett opartiskt sätt och att revisorers oberoende, trovärdighet och genomslagskraft är av avgörande betydelse. I offentlig verksamhet bör revisionen stå så fri som möjligt gentemot de politiska beslutsfattarna. Enligt utredningen bör en oberoende revision utses av fullmäktige men under sådana villkor att revisorernas opartiskhet inte kan ifrågasättas (SOU 2000:1 s. 159).

En särskild utredare, Ekonomiförvaltningsutredningen, har på regeringens uppdrag utrett vissa frågor rörande kommunernas och landstingens förvaltning, bl.a. att göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning. Utredningen lade fram sina förslag i betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76). Bland annat föreslås nya bestämmelser i kommunallagen om att styrelsen senast i augusti under valår skall redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation och om att revisorerna får i uppgift att också bedöma om delårsrapporter och årsbokslut överensstämmer med målen för den ekonomiska förvaltningen. En proposition i ämnet är aviserad till december 2003.

En enig riksdag beslutade i december 2000 att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skulle bildas under det första halvåret 2003. Riksdagen beslutade också riktlinjer för en förändrad revision under riksdagen. I riktlinjerna angavs vad ändringarna i riksdagsordningen, en ny revisionslag och en ny lag med instruktion för Riksrevisionen i huvuddrag borde innehålla. Hösten 2002 beslutade riksdagen slutligen om de ändringar som behövs för att införa Riksrevisionen (se bl.a. förslag 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:116–119, prop. 2001/02:73, bet. 2002/03:KU9, rskr. 2002/03:9, prop. 2001/02:190, bet. 2002/03:KU12, rskr. 2002/03:22–23). Riksrevisionen inledde sin verksamhet vid halvårsskiftet 2003.

Regeringen har den 16 oktober 2003 beslutat om direktiv för en översyn av den kommunala revisionens förutsättningar samt funktionssätt och tillkallat en särskild utredare för uppdraget.

Enligt direktiven (dir. 2003:97) skall utredaren – mot bakgrunden att fullmäktige i flera fall valt att inte följa revisorernas rekommendation att inte ge

ledamöter i kommunala nämnder ansvarsfrihet – överväga andra möjliga åtgärder som de förtroendevalda revisorerna kan vidta utöver att föreslå vägrad ansvarsfrihet. Utredaren skall också analysera och ge exempel på åtgärder som kan vidtas för att bredda rekryteringen av förtroendevalda revisorer med utgångspunkt i att det fortfarande skall vara de politiska partierna som nominerar dem. Utredaren skall vidare följa det frivilliga arbetet med certifiering av kommunala sakkunniga revisorer som pågår och undersöka om detta medför några rättsliga problem, framför allt beträffande möjligheterna att ställa krav på certifiering och liknande i samband med upphandling av revisions-tjänster. Möjligheterna till samarbete kring revisionen mellan olika kommuner och landsting skall också analyseras.

Tidigare riksdagsbehandling

Utskottet behandlade frågan om en oberoende kommunrevision i samband med behandlingen av Demokratipropositionen (bet. 2001/02:KU14). Utskottet ansåg då att de skäl för den nuvarande ordningen för kommunal revision som konstitutions- och finansutskotten anförde vid riksmötet 1998/99, och som redovisats ovan, alltjämt äger giltighet och avstyrkte föreliggande motioner i ämnet. – Reservation avgavs av m, kd och fp.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sin tidigare bedömning i frågan om kommunrevision och avstyrker motionerna 2002/03:K374 (kd), 2003/04:K289 (fp) yrkande 8, 2003/04:K360 (mp) och 2003/04:K391 (fp).

Kommunmedlemskap

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om översyn av grunden för kommunmedlemskap.

Gällande ordning

Kommunmedlemskapet regleras i 1 kap. kommunallagen. Medlem av en kommun är enligt 4 § den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där. Medlem av ett landsting är den som är medlem av en kommun inom landstinget.

Motioner

I motion 2002/03:K263 av Åsa Torstensson (c) begärs ett tillkännagivande för regeringen om behovet av en översyn av grunden för vem som är medlem av en kommun enligt kommunallagen. Hon anför att de gällande bestämmelserna innebär bl.a. att många personer är medlemmar i kommuner och landsting utan att betala någon skatt där och att en av medlemskapets viktigaste konse-

kvenser är rätten att begära laglighetsprövning av kommunala beslut. Historiskt kan det enligt motionären tyckas självklart att den som har egendom också har rätt att påverka och styra utvecklingen i en kommun på grund av ett ägande i kommunen, men hon ifrågasätter om lagstiftningen kan anses rättvis och försvarbar med tanke på 2000-talets förändrade levnadsmönster och därmed kommunernas ändrade planeringsförutsättningar med ett ökat fritidsfastighetsägande och utboäggande av mark och jordbruksfastigheter. Motionären framhåller att det ligger ett starkt demokratiskt och politiskt ansvar på invånarna i en kommun att utveckla och ta ansvar för en samlad helhetssyn på en kommuns utveckling och alla invånarnas servicebehov, där det handlar om prioriteringar vad avser både investeringar och långsiktighet i att klara tillväxt och utvecklingskrav. Synen hos de åretruntboende på ansvar och prioriteringar delas inte alltid av fritidsboende eller utboäggande. Byggplaner och investeringar för utveckling av verksamheter kan i detta sammanhang vara anledning till skilda åsikter om vad som är bäst för en kommun. Motionären efterlyser ett starkare samband mellan medinflytande och medansvar än vad som gäller i dag och anser därför att kommunallagens grunder för medlemskap bör ses över.

Samma motionär återkommer med yrkandet i *motion 2003/04:K273*.

Bakgrund

Förarbetsuttalanden och utredningar

Vid införandet av den nuvarande kommunallagen diskuterades frågan om kommunmedlemskap och rätten att anföra vad som då betecknades som kommunalbesvär (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38). Regeringen erinrade om att det ursprungliga motivet till att ägare eller brukare av fast egendom togs upp i kretsen av kommunmedlemmar var att de borde få utöva sin rösträtt för egendomen redan innan de blev taxerade för fastigheten. Sedan den till fastighetsinnehav knutna rösträtten upphört, hade detta motiv för att låta innehav av fast egendom grunda medlemskap förfallit. Trots detta hade fastighetsinnehav som grund för medlemskap fått kvarstå i kommunallagstiftningen. Kommunallagskommittén hade inför 1953 års kommunallag kommit till den slutsatsen att om innehavare av fastigheter som inte taxerades till kommunalskatt skulle uteslutas från medlemskap, skulle detta drabba stat och landsting i de kommuner där de innehade fastigheter av olika slag. Frågan hade diskuterats även inför tillkomsten av 1977 års kommunallag, men departementschefen hade ansett att någon ändring inte borde göras.

I förarbetena till den nuvarande kommunallagen diskuterades frågan om saken kommit i ett annat läge efter ändringen fr.o.m. 1988 års taxering att fysiska personer beskattas för all inkomst i hemortskommunen. Det innebär, påpekade regeringen, bl.a. att ägare av fritidsfastigheter inte längre erlägger skatt till den kommun där fastigheten är belägen men ändå är kommunmedlemmar på grund av fastighetsinnehavet. Många remissinstanser hade pekat på det problem som finns för kommuner som har en omfattande fritidsbebyggelse, och regeringen hade stor förståelse för dessa problem. Man måste dock

enligt regeringens mening se frågan om fastighetsinnehav som medlemskapsgrund i ett större perspektiv. Föremålet för ett fastighetsägande kunde vara fastigheter med en rad olika funktioner som permanentbebodda småhus, fritidshus, hyresfastigheter, industrifastigheter, sjukhus samt teatrar och liknande samlingslokaler, och som ägare uppträdde privatpersoner, juridiska personer, stat, kommun och landsting. Fastigheterna kunde bli föremål för en rad kommunala beslut. I många fall kunde dessa överklagas endast genom kommunalbesvär. Skulle man ta bort fastighetsägandet som en grund för medlemskap skulle konsekvensen bli att rätten till kommunalbesvär på dessa områden försvann. Dessutom kunde det få vissa konsekvenser för tillämpningen av kommunalrättsliga grundprinciper, t.ex. likställighetsprincipen och lokaliseringsprincipen, som var svåra att överblicka. Frågan om man kunde slopa ett medlemskap enbart grundat på fastighetsinnehav krävde därför ytterligare överväganden, och regeringen avsåg att ta initiativ till en sådan översyn.

Ett uppdrag att göra en sådan översyn lämnades till Lokaldemokratikommittén. Kommittén redovisade resultatet av sina överväganden i betänkandet Det kommunala medlemskapet (SOU 1992:72).

Lokaldemokratikommittén bedömde det som möjligt att slopa fastighetsägandet som självständig grund för kommunalt medlemskap men att förutsättningen för en sådan ordning var att vissa rättigheter som har anknytning till det kommunala medlemskapet behölls för den kategori fastighetsägare som inte längre skulle komma att vara medlemmar. Kommittén bedömde däremot som oacceptabel en ordning där konsekvensen av att slopa ägande av fast egendom som självständig grund för kommunalt medlemskap var att fastighetsägare utan annan anknytning till kommunen än fastigheten skulle förlora rätten att begära laglighetsprövning. Kommittén hänvisade därvid till Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och den i konventionens artikel 6 stadgade rätten för den enskilde att få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i opartisk och offentlig rättegång inför en domstol. Kommittén framhöll att Europadomstolen hade tolkat konventionen på ett sådant sätt att det måste finnas en möjlighet till domstolsprövning även av förvaltningsbeslut och att man inte kunde utesluta att ett bortfall av rätten att begära laglighetsprövning för vissa fastighetsägare i kommunen av Europadomstolen skulle kunna anses stå i strid med Europakonventionen. Även av denna anledning fann kommittén det angeläget att rätten att begära laglighetsprövning skulle bestå för samtliga fastighetsägare i kommunen. – Kommittén ansåg också att rätten för fastighetsägare att delta i folkomröstningar, opinionsundersökningar eller liknande förfaranden i en fråga som berör fastigheten skulle kvarstå, liksom rätten att enligt indelningslagen ansöka om ändrad indelning av kommun eller landsting.

Konstitutionsutskottet behandlade i sitt betänkande 1993/94:KU40 över proposition 1993/94:188 Lokal demokrati en motion om att avskaffa fastighetsinnehav som grund för kommunmedlemskap. Utskottet hänvisade till Lokaldemokratikommitténs översyn och framhöll att regeringen i proposit-

ionen uppgett sig, bl.a. mot bakgrund av remissutfallet, inte vara beredd att lägga fram något förslag men ha för avsikt att bereda frågan vidare. – Regeringen har därefter enligt uppgift från Regeringskansliet avskrivit ärendet.

I direktiven till Ansvarskommittén (Fi 2003:02, dir. 2003:10), som har att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen, pekas på dagens stora förändringar av bl.a. demografisk natur. I fråga om förändrade behov och beteenden nämns att människor i dagens samhälle allt oftare fördelar boende, arbete och fritid mellan olika kommuner och dessutom ofta inom allt större geografiska områden, samtidigt som den offentliga verksamheten ofta är organiserad utifrån traditionella administrativa gränser. Sammantaget har behovet av samplanering över de administrativa gränserna ökat, framhålls i direktiven.

Tidigare utskottsbehandling

Vid sin behandling av motsvarande motion om kommunmedlemskapet under riksmötet 2001/02 (bet. 2001/02:KU14) hänvisade utskottet till att frågan om grunden för kommunmedlemskap utretts av Lokaldemokratikommittén utan att det lett till något förslag till riksdagen. Utskottet ansåg enhälligt att det inte fanns skäl att begära någon ny utredning i frågan och avstyrkte den föreliggande motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet finner inte skäl att ändra sin tidigare bedömning. Motionerna 2002/03:K263 (c) och 2003/04:K273 (c) avstyrks.

Indelningen i kommuner och landsting

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om ändring av kommun- och landstingsindelningen.

Jämför reservation 9 (m, fp, kd, c, mp).

Gällande ordning för rikets indelning

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen skall grunderna för ändringar i rikets *indelning i kommuner* bestämmas i lag. Förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar av indelningen i kommuner regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting, indelningslagen. Enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar varje landsting ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Beslut om ändring i kommun- och landstingsindelningen meddelas av regeringen. I vissa – mera tekniska – situationer får beslut meddelas av Kammarkollegiet eller, i fråga om kommuner inom samma län, av länsstyrelsen.

Som förutsättning för att indelningen av landsting eller kommuner skall få ändras gäller att ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting respektive en kommun eller en del av ett landsting respektive en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. För att landstingsindelningen skall få ändras gäller att hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Både i fråga om kommun- och landstingsändringar skall en ekonomisk reglering ske. När en del av en kommun förs över till en annan kommun skall sedan reglering ske, om en kommunal tillgång eller förbindelse som kan hänföras till den delen bör överföras till den andra kommunen eller om det finns särskilda skäl till reglering.

Frågor om indelningsändringar kan väckas av en kommun eller medlem av en kommun, som skulle beröras av ändringen, respektive av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet – i fråga om kommunindelning i vissa fall länsstyrelsen – kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

En ansökan om ändring i landstingsindelningen skall ges in till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet skall göra den utredning som behövs eller uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen. Utredningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Om den aktuella indelningsändringen bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även denna ändring.

Om Kammarkollegiets utredning visar att landstingsindelningen bör ändras, skall ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till. Om även annan indelning behöver ändras, skall förslag upprättas också till en sådan ändring.

Om *länsindelningen* och ändringar i denna indelning finns inte några bestämmelser vare sig i lag eller förordning. Regeringsformen förutsätter att Sverige är indelat i län eftersom den anger att länsstyrelserna lyder under regeringen (11 kap. 6 § första stycket).

Regeringen anses i praxis ha rätt att besluta om mindre ändringar i länsindelningen. Frågor om mera omfattande ändringar av det område som utgör ett län anses böra underställas riksdagen, liksom ändringar av länsnamn och av residensstäder.

Indelningen i län ges publicitet genom tillkännagivanden från regeringen om länens indelning i kommuner.

Motioner

I *motion 2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c)* föreslås att riksdagen dels gör ett tillkännagivande för regeringen om kommuninvånarnas rätt till initiativ till kommunindelning (*yrkande 13*), dels beslutar om sådan ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting att indelningsändringar skall beslutas av riksdagen (*yrkande 14*).

3 Riksdagen 2003/04. 4 saml. KU3

Rättelse: S. 50 rad 13 nedifrån

Motionärerna anser att en kommunindelning skall beviljas om det i en folkomröstning visar sig finnas en majoritet för en delning i det område som kommer att utgöra den nya kommunen, inte att det skall behövas en majoritet för en indelningsförändring inom hela den odelade kommunen till en förändring av indelningen. Frågan om kommunindelningar bör enligt motionärerna i första hand vara en politisk, och inte en byråkratisk, bedömning. Det finns därför skäl att pröva om regeringen i stället för Kammarkollegiet skall ta ansvar för den inledande bedömningen. Motionärerna anser att regeringen inte bör ha möjlighet att, i strid med riksdagens vilja, vägra godkänna indelningsförändringar. Frågan om landets indelning i kommuner och län bör därför framgent avgöras i lag, beslutad av riksdagen, och inte beslutas av regeringen. Enligt motionärerna bör riksdagen utan vidare beredning kunna besluta om detta.

I *motion 2002/03:K355 av Kerstin Lundgren och Åsa Torstensson (c)* begärs att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen.

I *motion 2002/03:K335 av Cecilia Wikström (fp)* föreslås att regeringen snarast skall återkomma till riksdagen med dels förslag om att upphäva lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting (*yrkande 1*), dels förslag om Sveriges indelning i kommuner och landsting innebärande de förändringarna att Heby kommun förs från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting (*yrkande 2*). Motionären har återkommit med samma yrkanden i *motion 2003/04:K252 (yrkandena 1 och 2)*.

I *motion 2002/03:K388 av Mikael Oscarsson (kd)* föreslås att regeringen snarast återkommer till riksdagen med dels förslag om att upphäva lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting (*yrkande 1*), dels förslag om Sveriges indelning i län och landsting innebärande de förändringarna att Heby kommun förs från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting (*yrkande 2*). Motionären har, tillsammans med Torsten Lindström (kd), återkommit med yrkandena i *motion 2003/04:K335 (yrkandena 1 och 2)*.

Två motioner från allmänna motionstiden 2001 har överlämnats till konstitutionsutskottet från bostadsutskottet. I *motion 2001/02:Bo227 av Mikael Oscarsson (kd)* begärs ett tillkännagivande för regeringen om att Heby kommun bör överföras till Uppsala län fr.o.m. den 1 januari 2003 och i *motion 2001/02:Bo315 av Rigmor Stenmark (c)* ett överförande av Heby kommun till Uppsala län. Rigmor Stenmark har återkommit i *motion 2002/04:K366* och begär att riksdagen dels beslutar ändra indelningslagen så att beslut om indelningsändringar skall fattas av riksdagen (*yrkande 1*), dels tillkännager för regeringen att Heby kommun skall tillhöra Uppsala landsting och län (*yrkande 2*).

Bakgrund

Uppdrag till Kommundemokratikommittén

Kommundemokratikommittén hade enligt sina ursprungliga direktiv i uppdrag att se över bestämmelserna i indelningslagen och föreslå de ändringar som var motiverade med inriktning på behovet av och formerna för en lagreglerad möjlighet att besluta om extra val med anledning av en indelningsändring. Genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:75), som grundades på ett riksdagsbeslut den 12 juni 2001 (bet. 2000/01:BoU13, rskr. 2000/01:267), fick kommittén därefter i uppdrag att göra en översyn av förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt att vid behov lämna förslag till lagändringar. En annan fråga som skulle utredas var om förfarandet vid ändringar i länsindelningen borde lagregleras. I uppdraget ingick också att utreda om det borde vara möjligt med folkomröstning i sådana områden som indirekt berördes av en ansökan om indelningsändring. Vilken tyngd befolkningens inställning i en indelningsfråga bör ha skulle också övervägas i detta sammanhang.

Kommittén har redovisat sina bedömningar i det ovan nämnda betänkandet Ändrad indelning (SOU 2002:33).

I sina allmänna överväganden framhåller kommittén att indelningen i kommuner och landsting bör präglas av en viss stabilitet men att det knappast är troligt att den nu gällande indelningen är den för alltid bästa.

Kommittén anser att reglerna för indelningsändringar för kommuner och landsting bör harmoniseras genom att de så långt det är möjligt görs enhetliga. Bestämmelsen om hänsynstagande till befolkningens inställning bör enligt kommittén utsträckas till ändringar i landstingsindelningen, och medlemmarnas möjligheter att ha inflytande redan på ett tidigt stadium i berednings- och beslutsprocessen vid indelningsändringar ytterligare öka, såväl när det gäller kommuner som när det gäller landsting.

Kommittén anser att det är en brist att förfarandet vid ändringar i länsindelningen inte är lagreglerat och att det inte heller är tillfredsställande att ändringar i läns- och landstingsindelningen beslutas på helt olika sätt. Eftersom varje landsting som huvudregel skall omfatta ett län, bör ändringar i läns- och landstingsindelningen beslutas i ett sammanhang och av samma instans. Genom att bestämmelser om länsindelningen samordnas med bestämmelserna om landstingsindelningen kan konflikter undvikas vid tillämpningen.

Kommittén påpekar att en harmonisering av bestämmelserna för ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen kan utformas på flera olika sätt, och att man förenklat kan tala om åtminstone fyra olika alternativ.

Ett alternativ är att riksdagen genom lagstiftning bestämmer om alla indelningsändringar. Ett annat alternativ är att regeringen själv beslutar i alla indelningsärenden. Ett tredje alternativ är att riksdagen som huvudregel beslutar om alla indelningsändringar, medan regeringen får fatta beslut i alla ärenden om mindre indelningsändringar. Ett fjärde alternativ är att principen om att varje landsting skall omfatta ett län tas bort.

Kommittén tar inte ställning till dessa alternativ, utan anser att frågan bör utredas i ett vidare sammanhang och hänvisar till den översyn av uppgifts-

och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen som regeringen aviserat. Enligt kommittén framstod det som naturligt att frågor som rör reglerna om ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen också skulle omfattas av denna översyn. Kommittébetänkandet har remissbehandlats, och beredningen av förslagen pågår inom Regeringskansliet.

Regeringen beslutade i januari 2003 direktiv för den nämnda översynen av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen (Fi 2003:02, dir. 2003:10).

Kommittén för översynen, som är parlamentariskt sammansatt och har tagit benämningen Ansvarskommittén, skall bedriva sitt arbete i två etapper.

I den första etappen skall kommittén identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall även identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna. Kommittén skall i sitt arbete utgå från en övergripande beskrivning av rådande struktur och uppgiftsfördelning, där såväl brister som förtjänster med nuvarande ordning identifieras. För den första etappen skall kommittén redovisa ett delbetänkande senast den 15 december 2003.

I den andra etappen skall kommittén göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen. Kommittén skall också i de delar där den finner det motiverat föreslå förändringar. Regeringen avser att återkomma med tilläggsdirektiv för denna del av uppdraget.

Tidigare utskottsbehandling m.m.

Bostadsutskottet diskuterade under riksmötet 2001/02 frågan om att riksdagen skall anta en lag som bestämmer kommunernas länstillhörighet och utarbetade ett förslag till en sådan lag. Lagförslaget innehåller en enda bestämmelse, vari föreskrivs vilka län som skall finnas i Sverige och vilka kommuner de olika länen skall omfatta. *Bostadsutskottet* inhämtade också *Lagrådets* yttrande över förslaget.

Lagrådet ansåg i yttrande den 21 november 2001 att det krav på allmängiltighet som gäller för lagstiftning får anses uppfyllt och att det inte föreligger något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länstillhörighet regleras i lag trots att det innebär en avvikelse från hur dessa frågor tidigare har hanterats. *Lagrådet* noterade att förslaget inte hade varit föremål för sådan beredning som är bruklig i lagstiftningsärenden. En beredning behövs normalt för att lagstiftningens kvalitet skall säkras och var i det förevarande fallet enligt *Lagrådet* önskvärd även på grund av att lagförslaget aktualiserar principiella frågor av vikt och att ärendet inte kan sägas vara av rent formell eller rutinartad karaktär.

Särskilt framhöll *Lagrådet* den föreslagna lagens förhållande till indelningsslagen. Om lagarna skall samexistera, kommer regeringen fortfarande att

kunna ändra kommunindelningen, och att följdändra i den föreslagna lagen till följd av beslut som regeringen fattar stämmer dåligt med normhierarkin. Om lagarna skall samexistera men ge riksdagen möjlighet att ingripa och besluta om sådana ändringar som regeringen inte beslutat om, kommer det snarast att råda oklarhet om fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen. Problemet skulle kunna lösas genom att det, förslagsvis i indelningslagen, infördes bestämmelser som preciserar gränserna för regeringens beslutanderätt på detta område eller klargör under vilka förhållanden riksdagen vill förbehålla sig att reglera dessa frågor genom lagstiftning. För utarbetande av sådana bestämmelser saknas, framhöll Lagrådet, för närvarande tillräckligt beredningsunderlag. Lagrådet erinrade också om de då nyligen lämnade tilläggsdirektiven till Kommundemokratikommittén att överväga och lägga fram förslag rörande bestämmelserna om indelningsändringar.

Lagrådet ansåg sig inte kunna tillstyrka att den föreslagna lagen antogs förrän den berörda rättsliga problematiken analyserats närmare.

Frågan om utskottsinitiativ i indelningsfrågan togs därefter upp inom *konstitutionsutskottet*. Frågan avsåg ett initiativ till en ändring av indelningslagen, främst 2 kap., på så sätt att riksdagen i stället för regeringen skall besluta om rikets indelning i landsting. Inom utskottets kansli upprättades en promemoria, Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m., med förslag till dels ändringar i indelningslagen, dels en lag om Sveriges indelning i län och landsting. Promemorian remitterades till vissa centrala myndigheter – Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kammarkollegiet och Valmyndigheten – för yttrande. Utskottet beslöt därefter, den 28 maj 2002, att inte ta initiativ till någon lagändring.

Konstitutionsutskottet behandlade under våren 2002 också motioner i samma ämne. De avstyrktes i betänkande 2001/02:KU14 med hänvisning till de då pågående diskussionerna om ett utskottsinitiativ. – Utskottets s- och v-ledamöter reserverade sig i fråga om motiveringen och ville i stället hänvisa till att Kommundemokratikommittén efter ett tillkännagivande av riksdagen hade i uppdrag att se över förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt lämna förslag till eventuella lagändringar. Reservanterna ansåg att resultatet av kommitténs arbete måste avvaktas.

Lagrådsyttrande till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet remitterade våren 2003, sedan detta begärts med stöd av 4 kap. 10 § andra stycket första meningen riksdagsordningen, med hänvisning till motion 2002/03:K241 yrkande 14, lagförslagen i den under våren 2002 framtagna promemorian till Lagrådet för yttrande.

Lagrådet uttalade i yttrande den 20 maj 2003 att de i promemorian föreslagna lagbestämmelserna kan ses som ett första utkast till lagreglering men inte är så genomarbetade att de bör antas som lag utan att ha gjorts till föremål för ytterligare beredning och bearbetning i ljuset både av de synpunkter som redan framförts under den första remissbehandlingen och av sådana som

kan väntas komma att framföras vid en mera omfattande remittering av lagförslagen. Lagrådet kunde sammanfattningsvis inte tillstyrka att förslagen görs till föremål för lagstiftning i föreliggande skick.

Utskottets ställningstagande

Kommunedemokratikommittén har föreslagit att frågan om indelningsändringar m.m. bör utredas i ett vidare sammanhang och hänvisat till översynen av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten, kommunerna och landstingen. Enligt kommittén framstod det som naturligt att frågor som rör reglerna om ändring i läns-, landstings- och kommunindelningen också omfattas av denna översyn. Beredningen av kommitténs förslag pågår inom Regeringskansliet. Utskottet anser att denna beredning bör avvaktas och avstyrker motionerna 2002/03:K241 (c) yrkandena 13 och 14, 2002/03:K335 (fp) yrkandena 1 och 2, 2002/03:K355 (c) och 2002/03:K388 (kd) yrkandena 1 och 2 samt motionerna 2003/04:K252 (fp) yrkandena 1 och 2, 2003/04:K335 (kd) yrkandena 1 och 2, 2003/04:K366 (c) yrkandena 1 och 2, 2001/02:Bo227 (kd) och 2001/02:Bo315 (c).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Offentliga nämndsammanträden (punkt 3)

av Tobias Krantz (fp), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 3 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K348, 2002/03:K383 yrkande 11, 2002/03:K385 yrkande 6 och 2003/04:K290 yrkande 14.

Ställningstagande

Vi anser att största möjliga öppenhet är en förutsättning för en levande demokrati. Reglerna om nämndsammanträden bör därför ändras så att offentlighet blir huvudregel och att särskilda beslut skall fattas för att sammanträden inte skall vara offentliga.

Regeringen bör låta utreda konsekvenserna av en ändrad huvudregel enligt det anförda och återkomma till riksdagen med förslag av denna innebörd.

2. Möjlighet att behålla uppdrag vid flyttning (punkt 4)

av Kerstin Lundgren (c) och Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 4 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K284 och 2003/04:K231.

Ställningstagande

Det är viktigt att öka möjligheterna för unga att förena offentliga förtroendeuppdrag och studier. Dagens regler medger dock inte att unga kan kombinera ett fullmäktigeuppdrag med studier på annan ort. I syfte att ge utrymme för detta bör en översyn göras av gällande regler som hindrar en sådan ordning.

Med hänsyn till det anförda anser vi att regeringen bör låta utreda frågan och återkomma med förslag som gör det möjligt för ungdomar att kombinera studier med valbarhet på en ort som de lämnat tillfälligt för studier på annan ort.

3. Direktvalda kommunalnämnder (punkt 8)

av Mats Einarsson (v), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 8 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anføres i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K241 yrkande 15, 2002/03:K385 yrkande 5 och 2003/04:K290 yrkande 13.

Ställningstagande

Vi anser inte att den möjlighet som Kommundemokratikommittén pekat på för invånarna i en kommunal del att påverka vilka som skall representera dem i en kommunalnämnd är tillräcklig. Genom att göra det möjligt för kommunerna att låta direktvälja kommunalnämnder skulle den politiska diskussionen inför val vitaliseras. Positiv dynamik skulle kunna uppstå. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som gör att de kommuner som så önskar skall kunna inrätta direktvalda kommunalnämnder.

4. Kommunala extraval (punkt 9)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 9 borde ha följande lydelse: Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anføres i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2002/03:K385 yrkande 7 och 2003/04:K290 yrkande 15.

Ställningstagande

Utskottet har vid tidigare behandling av frågan om möjligheten att utlysa extraval i kommunerna hänvisat till principen om samlingsstyre och till möjligheten att i vissa situationer entlediga ledamöterna i nämnderna och välja nya ledamöter. Vi är medvetna om dessa faktorer och vi anser inte att en möjlighet att utlysa extraval i en kommun är något som skall tillgripas lättvindigt. Däremot anser vi att en sådan möjlighet skulle kunna vara av värde i särskilda lägen och även kunna vitalisera den kommunala demokratin.

Vi anser därför att regeringen bör låta utreda frågan om kommunala extraval och återkomma till riksdagen i frågan. Riksdagen bör ge regeringen detta till känna som sin mening.

5. Medborgarförslag m.m. (punkt 10)

av Gustav Fridolin (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2002/03:K259 yrkandena 1 och 2 och 2002/03:K383 yrkandena 4 och 7.

Ställningstagande

Den rätt för medborgarna att lämna förslag i kommuner och landsting som infördes efter förslag i Demokratipropositionen är enligt min mening inte tillräcklig. Medborgarna bör ha möjlighet att lämna förslag utan fullmäktigebeslut, och de bör också ha möjlighet att lämna förslag direkt till nämnderna. Vidare bör ungdomsråden utvecklas till ungdomsfullmäktige som väljs och fungerar utifrån samma principer som ordinarie fullmäktige och ha rätt att få motioner behandlade i ordinarie fullmäktige. Jag anser också att medborgarpaneler och demokratibokslut bör införas i kommunerna.

Regeringen bör lägga fram förslag till erforderliga åtgärder för de ändamål som anges.

6. Folkomröstningsinitiativ (punkt 11, motiveringen)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Ställningstagande

Riksdagens tillkännagivande till regeringen med begäran om förslag i fråga om lokala folkomröstningar gjordes i april 2002. Riksdagen ställde sig i juni 2003 bakom en reservation av konstitutionsutskottets m-, fp-, kd-, c- och mp-ledamöter, vari dels beklagades att regeringen inte efterkommit riksdagens tillkännagivande om lokala folkomröstningar, dels uttalades att det var angeläget att snarast belysa denna viktiga förfättningsfråga och att regeringen presenterade förslag i enlighet med riksdagens beslut.

Regeringen har fortfarande inte efterkommit riksdagens tillkännagivande och inte heller på ett samlat sätt för riksdagen redovisat skälen till att den begärda åtgärden inte vidtagits. Det är enligt vår mening ytterst angeläget att regeringen snarast presenterar förslag i enlighet med riksdagens beslut. Vi utgår från att så kommer att ske.

7. Självförvaltningsorgan (punkt 12)

av Kerstin Lundgren (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 7. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K241 yrkandena 5 och 6.

Ställningstagande

Det är bra att regeringen har förklarat att man framgent avser att följa upp den kartläggning av brukarinflytandet som genomförts. Jag anser att detta är ett arbete som brådskar för att få ett bra underlag för den fortsatta dialogen kring hur den deltagande demokratin skall utvecklas. Arbetet bör avse hur regleringen har fungerat, vad lagstiftningen har inneburit och vilka följder den har fått.

Oaktat denna utvärdering finns skäl att tydliggöra lagstiftningen i 7 kap. 18 § i syfte att ge brukarna en uttalad rätt att få sina initiativ till självförvaltningsorgan prövade. Härigenom ges en tydlig signal till brukarna om att de inte bara har initiativrätt, utan att deras initiativ också måste prövas av fullmäktige och nämnder.

Riksdagen bör ge regeringen det anförda till känna som sin mening.

8. Kommunrevision (punkt 16)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 16 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad som anförs i reservation 8. Därmed bifaller riksdagen motion 2002/03:K374.

Ställningstagande

För en levande demokrati krävs kontrollsystem och genomskinlighet i det offentliga beslutsfattandet. En fungerande, trovärdig och effektiv revision är därför av största vikt. På den kommunala nivån, där en stor del av den offentliga verksamheten utförs, har revisionen en central betydelse. Revisorerna är kommunfullmäktiges kontrollinstrument beträffande den kommunala verksamheten.

Vi vill betona vikten av revisorernas oberoende. Oberoendet måste gälla i förhållande till granskande nämnder, och revisorerna måste fullgöra sitt uppdrag självständigt. Även efter de ändringar i kommunallagens bestämmelser om revision som började gälla år 2000 är det ett problem att revisionen utses av kommunfullmäktige, samma organ som utser företrädare i de nämnder och

styrelser som granskas. Inte minst för politikens och revisionens trovärdighet i allmänhetens ögon är det enligt vår mening viktigt att revisionen i alla aspekter är så fristående att dess oberoende, trovärdighet och genomslagskraft inte kan ifrågasättas.

Som modell för en ny kommunrevision bör enligt vår uppfattning användas den modell som riksdagen nyligen beslutat om för den statliga revisionen. En sådan från partierna fristående kommunrevisor skulle själv utse medarbetare, välja vad som ska revideras, hur och på vilket sätt. Kommunrevisorn skulle själv dra slutsatser av sin granskning och sedan överlämna sina förslag till exempelvis en särskild nämnd av förtroendevalda politiker som drar de politiska slutsatserna av revisorns rapport. På detta sätt skulle man uppnå en högre grad av oberoende och minska risken för misstankar av olika slag beträffande revisionen, t.ex. som ett redskap för kommunens majoritet eller opposition.

En utredning bör tillsättas som ser över dagens system med kommunrevision utifrån ovanstående aspekter. Utredningen bör föreslå nödvändiga förändringar i lagstiftningen gällande kommunrevisionen.

Vi föreslår att riksdagen som sin mening ger regeringen det anförda till känna.

9. Indelningsfrågor (punkt 18)

av Gunnar Hökmark (m), Ingvar Svensson (kd), Henrik S Järrel (m), Tobias Krantz (fp), Kerstin Lundgren (c), Nils Fredrik Aurelius (m), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag under punkt 18 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ger som sin mening regeringen till känna vad utskottet anfört om Sveriges indelning. Därigenom bifaller riksdagen delvis motionerna 2002/03:K241 yrkande 14, 2002/03:K335 yrkande 1 och 2002/03:K388 yrkande 1, 2003/04:K252 yrkande 1, 2003/04:K335 yrkande 1 och 2003/04:K366 yrkande 1 samt avslår motionerna 2002/03:K241 yrkande 13, 2002/03:K335 yrkande 2, 2002/03:K355, 2002/03:K388 yrkande 2, 2003/04:K252 yrkande 2, 2003/04:K335 yrkande 2, 2003/04:K366 yrkande 2, 2001/02:Bo227 och 2001/02:Bo315.

Ställningstagande

Enligt vår uppfattning visar erfarenheten att gällande ordning, som innebär att regeringen – utan att behöva ta hänsyn till riksdagsmajoritetens inställning – har avgörandet över kommuners tillhörighet till landsting och län, inte är tillfredsställande. Vi anser att avgörandet i dessa frågor bör tillkomma riksdagen, som därvid skall tillgodose intressen som har med den lokala demokratin att göra.

Regeringen bör med utgångspunkt i det lagförslag som utskottet remitterat till Lagrådet och i Lagrådets yttrande bereda frågan om beslutsformer och förfarande vid ändringar i Sveriges indelning i län och landsting samt överlämna erforderliga lagförslag för riksdagen. Eftersom ändring av läns- och landstingsgränser enligt indelningslagen kan komma att ske genom att en kommungräns ändras, bör i sammanhanget övervägas om också denna typ av indelningsändringar bör prövas av riksdagen.

Utredningen och beredningen av den aktuella frågan har enligt vår mening hittills fördröjts på ett otillbörligt sätt. Det uppdrag som lämnades till Kommundemokratikommittén med anledning av riksdagens tillkännagivande (bet. 2000/01:BoU13, rskr. 2000/01:267) har inte lett till något förslag som kan läggas till grund för lagstiftning. Allmänna val skall hållas år 2006. Som anges i gällande bestämmelser i indelningslagen bör beslut om ändringar i landstingsindelningen träda i kraft vid ett årsskifte och meddelas senast ett år innan beslutet träder i kraft. En tidsfrist mellan beslut och ikraftträdande behövs för bl.a. ekonomisk reglering mellan berörda kommuner och för deras budget- och planeringsarbete i övrigt. God tid mellan indelningsändringar och allmänna val behövs också för valförberedelser både på myndighetsnivå och för partierna. Det innebär att erforderliga lagförslag måste föreläggas riksdagen för ställningstagande senast under hösten 2004. Den nu begärda utredningen och beredningen bör således bedrivas skyndsamt så att proposition läggs fram för riksdagen senast den 1 september 2004.

Särskilda yttranden

Utskottets beredning av ärendet har föranlett följande särskilda yttranden. I rubriken anges inom parentes vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Möjlighet att behålla uppdrag vid flyttning (punkt 4)

av Tobias Krantz (fp) och Liselott Hagberg (fp).

Vi anser att det är alldeles för få ungdomar som i dag är aktiva inom den kommunala politiken. Frånvaron av förebilder i kommunpolitiken för unga är ett allvarligt problem, eftersom det skadar återväxten inom de politiska partierna och på sikt hotar idén med representativ demokrati i våra kommuner.

Flera unga påbörjar sina högskolestudier och flyttar till en studieort samtidigt som de redan har ett kommunfullmäktigeuppdrag i hemkommunen. De förlorar därmed rätten att fortsätta sitt uppdrag. Vi anser att den som är invald i kommunfullmäktige och påbörjar studier på annan ort under den pågående mandatperioden men fortfarande har en koppling till hemkommunen bör ges möjlighet att söka dispens för att fullfölja sitt politiska uppdrag trots att han eller hon är mantalsskriven på annan ort. En översyn bör därför göras av gällande bestämmelser.

2. Funktionshindrades möjligheter (punkt 7)

av Tobias Krantz (fp), Gustav Fridolin (mp) och Liselott Hagberg (fp).

För synskadade – både som förtroendevalda och som medborgare – finns stora brister i tillgången till information. Vi noterar dock att regeringen är medveten om detta och att åtgärder för att komma till rätta med problemet har vidtagits och förbereds. Särskilt fäster vi avseende vid Handikappombudsmannens uppdrag att ta fram riktlinjer för vad som krävs för en tillgänglig statsförvaltning och vid Diskrimineringsutredningens uppdrag, som omfattar skyddet för funktionshindrade mot diskriminering även i form av utestängning på grund av icke anpassad information eller bristande service.

Vi utgår från att regeringen noga följer utvecklingen på området och i den mån lagändringar behövs lägger fram förslag om detta utan onödigt dröjsmål.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden 2002

2002/03:K241 av Maud Olofsson m.fl. (c):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om ungdomars ökade möjlighet till ett aktivt deltagande i den demokratiska processen.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att brukarna skall ha rätt att få sina initiativ angående självförvaltningsorganen prövade.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om en utvärdering av hur regleringen av självförvaltningsorganen fungerat, vad lagstiftningen (kommunallagen, 7 kap. 18–22 §§) inneburit och vilka följder den fått.

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om kommuninvånarens rätt till initiativ till kommunindelning.

14. Riksdagen beslutar om sådan ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting att indelningsändringar skall beslutas av riksdagen.

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om direktval till kommunalnämnder.

2002/03:K259 av Gustav Fridolin (mp):

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag i enlighet med vad i motionen anförts om införande av rätt för medborgare att lämna förslag i alla kommuner och landsting.
2. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag i enlighet med vad i motionen anförts om införande av rätt för medborgare att lämna förslag till kommunala nämnder.

2002/03:K263 av Åsa Torstensson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om en översyn av grunden för kommunmedlemskap enligt kommunallagen.

2002/03:K284 av Hans Backman (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om att den som är invald i kommunfullmäktige och påbörjar studier på annan ort, men samtidigt har en fortsatt koppling till hemorten, skall ges möjlighet att fortsätta sitt politiska uppdrag under mandatperioden.

2002/03:K287 av Leif Björnrod och Helena Hillar Rosenqvist (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om obligatoriska miljönämnder i kommunerna.

2002/03:K321 av Gustav Fridolin (mp):

1. Riksdagen begär att regeringen lämnar förslag på lagstiftning i enlighet med vad i motionen anförs om tvång att hålla kommunala folkomröstningar efter ett medborgarinitiativ som samlat minst 5 % av kommunens röstberättigade.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kommunala folkomröstningar genomförda efter medborgarinitiativ skall vara beslutande.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att begränsa antalet svarsalternativ i kommunala folkomröstningar genomförda efter medborgarinitiativ.

2002/03:K327 av Matilda Ernkrans (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunallagens regler om arvode till förtroendevalda.

2002/03:K335 av Cecilia Wikström (fp):

1. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om att upphäva lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om Sveriges indelning i kommuner och landsting innebärande de förändringarna att Heby kommun förs från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting.

2002/03:K348 av Carina Hägg (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att öppna nämndsammanträden skall vara regel.

2002/03:K355 av Kerstin Lundgren och Åsa Torstensson (c):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen i enlighet med vad i motionen anförs.

2002/03:K357 av Kurt Kvarnström m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att reglerna om pensionsförmåner till fritidspolitiker bör ses över.

2002/03:K358 av Anneli Särnblad Stoops m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om demokratifrågorna.

2002/03:K374 av Ingvar Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning om en oberoende kommunrevision.

2002/03:K383 av Gustav Fridolin (mp):

1. Riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag och regleringar för att begränsa mångsyssleriet i politiken.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om medborgarpaneler och demokratibokslut.
7. Riksdagen begär att regeringen utreder förutsättningarna för att införa ungdomsråd med förslagsrätt till fullmäktige.
10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förtroendevaldas och politiska uppdragstagares rätt till ledighet och ekonomisk ersättning.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att öppna fullmäktigeberednings- och nämndsammanträden för allmänheten.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om funktionshindrade förtroendevalda.

2002/03:K385 av Helena Bargholtz m.fl. (fp):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om decentralisering och värmande av det lokala självstyret.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjligheten att införa direktvalda kommunalnämnder.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet att besluta om öppna sammanträden i nämnder och styrelser.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjligheten att ordna extraval i kommuner och landsting.

2002/03:K388 av Mikael Oscarsson (kd):

1. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om att upphäva lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om Sveriges indelning i län och landsting innebärande de föränd-

ringarna att Heby kommun förs från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting.

2002/03:K411 av Ingemar Vänerlöv (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om behovet av att ändra 4 kap. 23 § kommunallagen med syfte att fördjupa och utveckla den kommunala demokratin.

2002/03:So362 av Kerstin Heinemann m.fl. (fp):

14. Riksdagen begär att regeringen lägger fram erforderliga lagförslag för att trygga funktionshindrades möjligheter att delta i samhällslivet och inneha förtroendeuppdrag.

2002/03:N302 av Ingegerd Saarinen och Lotta N Hedström (mp):

24. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunala folkomröstningar.

Motioner från allmänna motionstiden 2003

2003/04:K230 av Torsten Lindström (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att se över reglerna om kommunala folkomröstningar så att lokala folkomröstningar blir lättare att genomföra och att utgången respekteras såväl av kommunerna som av regeringen.

2003/04:K231 av Lena Ek och Kenneth Johansson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om en utredning av studerandes möjligheter att vara valbara på sin tidigare mantalsskrivningsort.

2003/04:K252 av Cecilia Wikström (fp):

1. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om att upphäva lagen (1974:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting.
2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om Sveriges indelning i län och landsting innebärande de förändringarna att Heby kommun förs från Västmanlands län och landsting till Uppsala län och landsting.

2003/04:K273 av Åsa Torstensson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om översyn av grunden för medlemskap i en kommun enligt kommunallagen.

2003/04:K288 av Ingemar Vänerlöv (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att ändra 4 kap. 23 § kommunallagen med syfte att fördjupa och utveckla den kommunala demokratin.

2003/04:K289 av Tobias Krantz m.fl. (fp):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa en oberoende kommunal revision.

2003/04:K290 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet att införa direktvalda kommundelsnämnder.

14. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet att besluta om öppna sammanträden i nämnder och styrelser.

15. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet att ordna extraval i kommuner och landsting.

2003/04:K335 av Mikael Oscarsson och Torsten Lindström (kd):

1. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting i de delar den avser indelningen i landsting.

2. Riksdagen begär att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag som innebär att Heby kommun skiljs från Västmanlands län och landsting och i stället tillhör Uppsala län och landsting.

2003/04:K360 av Ulf Holm och Ingegerd Saarinen (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en utredning kring tvingande krav i kommunallagen på en från de förtroendevalda fullt ut oberoende och opartisk revision.

2003/04:K366 av Rigmor Stenmark m.fl. (c):

1. Riksdagen beslutar om sådan ändring av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting att beslut om indelningsändringar skall fattas av riksdagen.

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Heby kommun skall tillhöra Uppsala landsting och Uppsala län.

2003/04:K387 av Margareta Israelsson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet för annan än arbetsgivare att betala in kompensation för bortfall av pensionspremie.

2003/04:K391 av Liselott Hagberg (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en oberoende kommunal revision.

2003/04:N335 av Ingegerd Saarinen och Lotta N Hedström (mp):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunala folkomröstningar.

Motioner från allmänna motionstiden 2001

2001/02:Bo227 av Mikael Oscarsson (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att överföra Heby kommun till Uppsala län fr.o.m. den 1 januari 2003.

2001/02:Bo315 av Rigmor Stenmark (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Heby kommun överförs till Uppsala län.

BILAGA 2

Lagrådsremiss

KONSTITUTIONSUTSKOTTET

PM²

BW

2002-03-20

Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m.

Bakgrund

Enligt 1 kap. 7 § regeringsformen (RF) finns i riket primärkommuner och landstingskommuner. Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms enligt 8 kap. 5 § regeringsformen i lag. Regleringen återfinns i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen).

Regeringen får enligt 2 kap. 1 § indelningslagen besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. I bestämmelsen erinras om att varje landsting enligt 1 kap. 2 § kommunallagen omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. En ändring i landstingsindelningen får dock enligt bestämmelsen ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt.

Bortsett från vad som gäller för vissa smärre fall ankommer det enligt den nu i korthet återgivna regleringen på regeringen att i de enskilda fallen besluta om ändringar i rikets indelning i kommuner och landsting. Avgörandena har formen av förvaltningsbeslut. Regeringens beslut kan inte överklagas.

Förslaget till utskottsinitiativ

Ingvar Svensson (kd) har den 29 november 2001 föreslagit att konstitutionsutskottet tar initiativ till en ändring av indelningslagen, främst 2 kap., på så sätt att det är riksdagen i stället för regeringen som beslutar om rikets indelning i landsting. Ändringen bör enligt förslaget ta sikte på att genomföras inom en tidrymd så att riksdagen genom beslut kan föra Heby kommun till Uppsala läns landsting från och med den 1 januari 2003.

² Promemorian upprättad inom utskottskansliet och remitterad dels – utan att utskottet för egen del tagit ställning till vad som föreslås – den 21 mars 2002 till Riksdagens ombudsmän, Kammarrätten i Stockholm, Justitiekanslern, Kammarkollegiet och Valmyndigheten för yttrande (prot. 2001/02:32 § 7), dels den 28 april 2003 till Lagrådet för yttrande över lagförslagen (prot. 2002/03:35 § 6).

I denna promemoria behandlas möjligheterna att förverkliga det som förslagsställaren önskar uppnå. Förslagen i promemorian begränsas till ändringar i landstingsindelningen.

Närmare om ändringar i landstingsindelningen

I 2 kap. indelningslagen regleras bl.a. förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om landstingen jämte befogenheterna att besluta om sådan indelningsändring. Lagen innebar vid sin tillkomst en modernisering av indelningslagstiftningen både i sakligt och formellt hänseende.

Tidigare hade en del knapphändiga regler om landstingsindelningen funnits i lagen (1919:293) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning (den kommunala indelningslagen; KIL). Dessa regler ansågs inte uppfylla de krav som 1974 års regeringsform (8 kap. 5 §) ställer på lagstiftning i fråga om grunderna för rikets indelning i kommuner (prop. 1978/79:157 s. 86; jfr SOU 1978:32 s. 173 och där gjord hänvisning). Det ansågs även från övriga synpunkter olämpligt att i stora delar lämna ändringarna i landstingsindelningen utanför indelningslagstiftningen.

En ansökan om en ändring i landstingsindelningen skall enligt indelningslagen ges in till Kammarkollegiet. Ansökan kan göras av ett landsting eller en medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Regeringen och Kammarkollegiet kan också på eget initiativ ta upp frågan om en indelningsändring. Det ankommer på Kammarkollegiet att göra den utredning som behövs. Kammarkollegiet har möjlighet att uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen. Utredningen skall omfatta alla omständigheter som inverkar på frågan. Vid utredningen skall samråd ske med de landsting som har intresse av frågan. Om den aktuella indelningsändringen bör föranleda en ändring också i någon annan indelning, skall utredningen omfatta även denna ändring.

Om Kammarkollegiets utredning visar att landstingsindelningen bör ändras, skall ett förslag upprättas till ändringen samt till den ekonomiska reglering och de övriga föreskrifter som ändringen kan ge anledning till. Om även annan indelning behöver ändras, skall förslag upprättas också till en sådan ändring.

Om Kammarkollegiet anser att en undersökt indelningsändring bör komma till stånd överlämnar kollegiet ärendet till regeringen med ett eget yttrande. Kollegiet får avslå en ansökan om indelningsändring, om kollegiet finner att ändringen inte bör ske.

Regeringen får besluta om ändring i landstingsindelningen om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. En ändring i landstingsindelningen får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande. När det är fråga om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 § indelningslagen får dock en indelningsändring beslutas av Kam-

markkollegiet. Det är här fråga om mindre ändringar som beror t.ex. på fastighetsindelningen.

Om kollegiet avslår en ansökan om indelningsändring (eller beslutar ändring) får beslutet överklagas till regeringen.

Principen om överensstämmelse mellan indelningen i län och landsting innebär att regeringen inte kan genomföra större förändringar av landsting utan riksdagens medverkan. Större ändringar i länsindelningen anses nämligen böra underställas riksdagen.

Indelningslagen innehåller bestämmelser om den ekonomiska regleringen vid en indelningsändring, ikraftträdandet av en sådan ändring och frågor om beslutanderätt för landstinget enligt den nya indelningen m.m. samt beträffande vem som skall betala utredningskostnaderna.

Indelningslagskommitténs överväganden

Indelningslagskommittén, som utarbetat förslaget till den nuvarande indelningslagen, ansåg att det med hänsyn till landstingsindelningens anknytning till länsindelningen enligt 1 kap. 1 § den dåvarande kommunallagen (1 kap. 2 § nuvarande lag) inte var möjligt att i den nya indelningslagen ta in en allmän bestämmelse om förutsättningar för en ändring i landstingsindelningen. Kommittén noterade bl.a. följande.

En ändring i länsindelningen medför alltid motsvarande ändring i den landstingskommunala indelningen. Å andra sidan kan länsindelningen inte ändras utan att hänsyn tas till ändringens lämplighet från landstingskommunal synpunkt. Författningsbestämmelser om förutsättningarna för ändring i länsindelningen saknas.

Så länge sambandet mellan de båda indelningarna består ansåg kommittén en reglering inte meningsfull utan att det samtidigt infördes materiella regler om förutsättningarna för ändring i länsindelningen. Kommittén konstaterade att sådana överväganden inte ingick i dess uppdrag.

Kommittén utgick vid sina överväganden också från att principen om att landstingsindelningen skall följa länsindelningen skall stå fast och att länen skall anses som lämpligt område för den landstingskommunala verksamheten. Det ansågs mot denna bakgrund inte möjligt att göra bestämmelserna om förutsättningarna för ändring i den kommunala indelningen tillämpliga på ändringar i landstingsindelningen eller på annat sätt i den nya indelningslagen ange förutsättningarna för sådana ändringar.

Det praktiska behovet av förutsättningsbestämmelser ifrågasattes också. Det gjordes mot bakgrund av att de flesta ändringar i landstingsindelningen som hade förekommit – och kunde förväntas förekomma i fortsättningen – hade skett på grund av en ändring i länsindelningen som i sin tur föranletts av en ändring i den primärkommunala indelningen. En ändring i landstingsindelningen hade i dessa fall karaktären av en följdändring till de andra indelningsändringarna. Några vitala landstingskommunala intressen konstaterades i allmänhet inte stå på spel. Kommittén ansåg därför att den nya indelningslagen inte borde kompletteras med regler om förutsättningarna för en indelning-

sändring. På grund av detta blev särskilda bestämmelser om hänsyn till ortsbefolkningens önskemål och synpunkter och undersökning om befolkningens inställning till en landstingskommunal indelningsändring inte aktuella. Kommittén föreslog dock att en hänvisning till 1 kap. 1 § den dåvarande kommunallagen (1 kap. 2 § nuvarande lag) skulle tjäna som en erinran om landstingsindelningens anknytning till länsindelningen (SOU 1978:32 s. 174 f.).

Kommittén ansåg det naturligt att förfarandet i ärenden angående ändring i landstingsindelningen i huvudsak skulle följa samma regler som vid ändring i kommunindelningen eftersom de båda typerna av ärenden nästan alltid handläggs gemensamt (SOU 1978:32 s. 175).

Propositionen till indelningslagen

Kommitténs förslag om att inte reglera förutsättningarna för landstingsindelningen kritiserades under remissbehandlingen bl.a. mot bakgrund av att enligt 8 kap. 5 § regeringsformen grunderna för ändring i rikets indelning i kommuner och landsting bestäms i lag. Regeringen ansåg en lagreglering nödvändig men anförde att bestämmelserna ”emellertid” måste utformas med den speciella utgångspunkten att länsindelningen är bestämmande för indelningen i landsting. Därför infördes i förslaget till riksdagen ett stadgande om att en ändring inte får genomföras, om hinder möter mot en ändring i länsindelningen. I övrigt utformades lagförslagets förutsättningsbestämmelser med förebild i vad som föreslogs gälla vid ändringar i kommunindelningen (prop. 1978/79:157 s. 86 f.).

Regleringen avvek dock på några punkter från vad som gäller den kommunala indelningen. En ändring i landstingsindelningen bedömdes knappast påverka andra landsting än de som direkt berörs av ändringen. Ändringarna antogs i allmänhet vara av mindre omfattning och oftast ske som en följd av ändringar i den kommunala indelningen. Principen om att landstingsindelningen bör vara knuten till länsindelningen rubbades inte. På grund av de nu nämnda omständigheterna ansåg regeringen det inte vara nödvändigt att införa en bestämmelse om att särskild hänsyn skall tas till de närmast berörda landstingen eller om att synnerliga skäl skall krävas för en indelningsändring mot ett sådant landstings vilja (se prop. 1978/79:157 s. 87; jfr 1 kap. 1 § andra stycket indelningslagen, som gäller kommunindelningsändringar).

I propositionen uttrycktes också att i det fall det är fråga om att en hel kommun flyttas från ett landsting till ett annat det är naturligt att kommunfullmäktige företräder ortsbefolkningen. Vidare angav departementschefen att han ansåg det vara självklart att landstingens och ortsbefolkningens intressen och synpunkter alltid skall beaktas i ärenden om ändringar i landstingsindelningen (prop. 1978/79:157 s. 87).

I propositionen tydliggjordes att ändringar i landstingsindelningen kan förmedlas inte endast av omständigheter som hänger samman med den landstingskommunala verksamheten utan även av en ändring i länsindelningen som orsakas av förhållanden som har med den statliga regionala verksamheten att göra eller, vilket antogs vara den vanligaste situationen, av en ändring i kom-

munindelningen över en länsgräns. Regeringens befogenhet enligt 2 kap. 1 § första stycket indelningslagen angavs omfatta alla typer av ändringar i länstingsindelningen på de angivna grunderna eller en kombination av dem. Det förutsattes att ingen mer omfattande ändring i läns- och landstingsindelningen skulle genomföras utan att riksdagen har fattat ett principbeslut om den (prop. 1978/79:157 s. 120).

Ändringar i kommunindelningen

I 1 kap. indelningslagen regleras förutsättningarna för och förfarandet vid indelningsändringar i fråga om kommuner. Denna reglering skiljer sig i vissa avseenden från den reglering som gäller ändringar av landstingsindelningen. Kapitlets inledande paragraf innehåller en särskild bestämmelse om att vid prövningen av frågan om en indelningsändring särskild hänsyn skall tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. I paragrafen anges att särskild hänsyn också skall tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Som redan framgått saknas motsvarande bestämmelser i 2 kap. indelningslagen om indelningsändring beträffande landsting.

En ansökan om ändring i den kommunala indelningen kan göras av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av ändringen. Ansökan skall ges in till Kammarkollegiet. Beslut fattas antingen av regeringen, Kammarkollegiet eller länsstyrelsen vilka samtliga kan ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ. Utredningen i ärendet skall göras av Kammarkollegiet respektive länsstyrelsen. Mot varandra svarande utredningsbestämmelser gäller vid indelningsändringar beträffande kommuner och landsting. Det finns dock en skillnad. Beträffande kommunförändringar stadgas att en särskild undersökning skall göras i fråga om befolkningens inställning, när det finns skäl till det. Kammarkollegiet beslutar i frågan såvida det inte gäller en undersökning i ett ärende som länsstyrelsen utreder, vilket är fallet när länsstyrelsen har beslutanderätten i huvudsaken. Undersökningen av befolkningens inställning skall göras av länsstyrelsen och kan ske genom omröstning, opinionsmätning eller liknande förfarande. Länsstyrelsen får anlita valnämnden i kommunen, om inte nämndens verksamhet i övrigt hindras. Skall undersökningen ske genom en omröstning får länsstyrelsen besluta att det, med tillämpning av vallagen (1997:157), skall framställas röstlängd och röstkort för undersökningen.

Enligt propositionen kan ortsbefolkningen aldrig anses tala för kommunen i ett indelningsärende. Det kan bara kommunfullmäktige göra (prop. 1978/79:157 s. 45 f.). Det underströks att vid bedömningen av resultatet av en folkomröstning hänsyn måste tas inte bara till hur de deltagande röstat utan också till hur många av de röstberättigade som deltagit, vilket ansågs vara en bra mätare på intresset för frågan i området (prop. 1978/79:157 s. 118).

Kammarkollegiets utredning och yttrande i indelningsärenden

Den kommunala indelningslagen från år 1919 innehöll en särskild bestämmelse om att Kammarkollegiet skulle avge utlåtande i ärende som hänskjutits till regeringens avgörande. Denna bestämmelse bedömdes i likhet med vissa andra bestämmelser om förfarandet innebära en sådan detaljreglering av förfarandet som utan vidare kunde undvaras i den nya indelningslagen. Det förutsattes att Kammarkollegiet även utan en uttrycklig föreskrift skulle vidta sådana åtgärder som angavs i den utmönstrade bestämmelsen (prop. 1978/79: 157 s. 114).

Som redan framgått är bestämmelserna om utredning till största delen överensstämmande vad gäller kommun- och landstingsindelningsändringar.

I propositionen till indelningslagen beskrivs ordningen för utredningen i indelningsärenden (prop. 1978/79:157 s. 115 ff.). Beskrivningen avser bestämmelserna om kommunindelningsändringar, men dessa skall tillämpas på motsvarande sätt vid landstingsändringar (2 kap. 12 § indelningslagen). Av beskrivningen framgår bl.a. följande.

Kammarkollegiet har huvudansvaret för att lämplig utredning kommer till stånd i alla typer av indelningsärenden vare sig det är regeringen eller kollegiet som är beslutande. Normalt bör någon form av utredning ske i varje indelningsärende. De skilda möjligheter att anordna utredning som lagen ger innebär att utredningen inte behöver ges större omfattning än vad som krävs i det enskilda fallet. Utredningen kan alltid avbrytas, om det framkommer att någon ändring inte bör komma till stånd. Det kan förekomma, framför allt i ärenden av mindre omfattning, att det finns en tillräcklig utredning redan vid ansökningstillfället. Det är självklart att det i sådana fall inte behöver göras någon särskild utredning. Det anses lämpligt att kollegiet på ett så tidigt stadium som möjligt inhämtar preliminära synpunkter och att det många gånger kan vara värdefullt att bereda berörda kommuner tillfälle att yttra sig innan utredningsformen beslutas, bl.a. om den skall ske hos kollegiet, länsstyrelsen eller särskild utredare. Det är självklart att under utredningen samråd skall ske med de kommuner som direkt berörs av indelningsändringen. Även kringliggande kommuner, som inte direkt skulle beröras av ändringen, kan också ha ett visst intresse av frågan, och i den mån ändringen är av betydelse för dessa, t.ex. genom att ett mellankommunalt samarbete påverkas, bör samråd ske med dessa.

Kommunala folkomröstningar m.m.

Fullmäktige får besluta att det som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmar i kommunen. Motsvarande gäller även beträffande ett landsting. Synpunkter kan inhämtas genom folkomröstning, opinionsundersökning eller något liknande förfarande (5 kap. 34 § kommunallagen). Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar. Folkomröstning kan ske på initiativ av bl.a. en nämnd eller en fullmäktigeledamot. En sådan omröstning kan också genomföras efter ett

folkinitiativ (5 kap. 23 § sista stycket kommunallagen). Rätten till folkinitiativ innebär att fullmäktige måste behandla folkomröstningsfrågan, men den innebär inte att fullmäktige måste besluta att hålla den begärda omröstningen (prop. 1993/94:188). Resultatet av omröstningen är endast rådgivande.

Konstitutionsutskottet uttalade i samband med att bestämmelsen om möjligheterna till kommunal folkomröstning infördes bl.a. följande (bet. 1976/77:KU25 s. 74 f.).

Den representativa demokratins princip innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. Härigenom får de valda representanterna på medborgarnas uppdrag ansvaret för skötseln av de gemensamma angelägenheterna. – – – Enligt utskottets mening kan en rådgivande kommunal omröstning i vissa fall vara lämplig som ett led i beredningen av ett särskilt ärende av stor betydelse. Resultatet av en sådan omröstning kan få stor betydelse för beslutet i en viss fråga, men det är ändå de förtroendevalda ledamöterna i den beslutande kommunala församlingen, kommunfullmäktige respektive landstinget, som har det fulla ansvaret för beslutets innehåll. En sådan omröstning måste sålunda ses om ett extra led i det sedvanliga beredningsförfarandet, som syftar till att ge fullmäktige ett så tillförlitligt beslutsunderlag som möjligt. I detta ligger också att de i omröstningen ställda frågorna självfallet måste rymmas inom ramen för den kommunala kompetensen, dvs. gälla ämne i vilket fullmäktige har rätt att fatta beslut.

Kommundemokratikommitténs uppdrag har omfattat att utvärdera erfarenheterna av folkinitiativ till kommunala folkomröstningar (SOU 2001:48).

Regionberedningen

Regionberedningens beskrivning (SOU 1995:27) av de nu aktuella indelningsfrågorna innehåller bl.a. följande.

När det gäller ändringar av länsindelningen anses det enligt praxis att regeringen har rätt att besluta om mindre ändringar, närmast som en följd av ändringar i den kommunala indelningen, medan frågor om mer omfattande ändringar skall prövas av riksdagen. Ändringar rörande länets residensstäder anses också kräva riksdagens ställningstagande. Det är inte enbart länsstyrelsernas geografiska verksamhetsområde som bestäms av länsindelningen. Det gäller också landstingen, läns- och kammarrätterna, skattemyndigheterna samt de allmänna försäkringskassorna. I vissa fall utgörs de organisatoriska byggstenarna av enheter som består av flera län.

När en del av ett landsting förs över till ett annat landsting skall en ekonomisk reglering ske. Regleringen skall ha till syfte att på ett ändamålsenligt och skäligt sätt fördela landstingets förmögenhet eller en del av denna. Regleringen fastställs av regeringen när beslutet om indelningssändring meddelas.

Utredningen ansåg att det inte behövs någon särskild lagstiftning om indelningen i län eller om ändringar i län. Den nuvarande på praxis byggda ordningen bedömdes vara tillräcklig.

Utredningen erinrade om kopplingen mellan läns- och landstingsindelningen. Om två eller flera län läggs samman skall en sammanslagning därför ske också beträffande landstingen. Därvid tillämpas indelningslagen.

De senast genomförda större ändringarna i läns- och landstingsindelningen

Vid bildandet av det nya Skåne län föreslogs riksdagen godkänna dels att Kristianstads och Malmöhus län den 1 januari 1997 skulle läggas samman till Skåne län, dels att länsstyrelserna i de nämnda länen vid samma tidpunkt skulle läggas samman till en länsstyrelse. Regeringen angav som sin uppgift att genomföra en ändrad länsindelning sedan riksdagen godkänt ett förslag om förändringen. I propositionen citerades 1 kap. 2 § kommunallagen om att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet. Det senare ledet i bestämmelsen antydde syfta endast på Göteborgs, Malmö och Gotlands kommuner som då samtliga stod utanför landstingsindelningen. Regeringen uttalade i anslutning till detta att om två eller flera län läggs samman, skall en sammanläggning därför ske också av landstingen. I propositionen redovisade regeringen sin avsikt att genom kontakter med berörda landsting och kommuner inhämta deras synpunkter i de frågor som avser en ändrad landstingsindelning. Regeringen skulle återkomma till riksdagen i den utsträckning den fortsatta beredningen gav anledning till detta (se prop. 1995/96:38 s. 28 ff.). För regleringen av den landstingskommunala beslutanderätten i samband med bildandet av Skåne läns landsting föreslog regeringen senare införandet av en särskild lag om sammanläggningsdelegerade (prop. 1995/96:224).

Vid bildandet av Västra Götalands län lämnade regeringen förslag om att riksdagen bl.a. skulle godkänna att Göteborgs och Bohus län, Älvsborgs län och Skaraborgs län utom Habo och Mullsjö kommuner den 1 januari 1998 läggs samman till Västergötlands län (riksdagen godtog inte det namnet). Något godkännande av de nämnda kommunernas överförande till Jönköpings län begärdes inte genom regeringens förslag till riksdagsbeslut även om det framgick av propositionen i övrigt att denna omfattade frågan (prop. 1996/97:108 s. 5 och s. 29 ff.). Regeringens förslag innefattade för Habo och Mullsjö kommuners del att kommunerna under år 1998 fortfarande kom att ingå i Skaraborgs läns landsting trots att de indelningsmässigt under denna tid hörde till Jönköpings län (prop. s. 46). Riksdagen beslutade den 15 maj 1997 godkänna regeringens förslag. Den 27 november beslutade regeringen (In97/2666/KL) att de nämnda länens landsting den 1 januari 1999 skulle läggas samman till Västra Götalands läns landsting. Det beslutades då också att Habo och Mullsjö kommuner samtidigt skulle tillhöra Jönköpings läns landsting. I regeringsbeslutet gjordes en hänvisning bl.a. till att riksdagen beslutat att länen skulle läggas samman.

Tilläggsdirektiven till Kommundemokratikommittén

Den 27 september 2001 beslutade regeringen att lämna Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03) tilläggsdirektiv (dir. 2001:75). Regeringen anger i fråga om behovet av ett tilläggsuppdrag i allt väsentligt följande.

Bestämmelserna om landstings- och kommunindelningen skiljer sig åt i vissa hänseenden, bl.a. när det gäller vilken hänsyn som skall tas till befolkningens önskemål i en fråga om indelningsändring. En väsentlig skillnad är att en delning av en kommun mot den kommunens vilja kan ske enbart om det finns synnerliga skäl för delningen. Det kan dock ifrågasättas om inte de rättsliga villkoren för delning av landsting respektive kommun så långt det är möjligt bör vara desamma. När det gäller ändringar i länsindelningen finns det över huvud taget inte någon lagreglering. Mot den angivna bakgrunden anser regeringen att det är angeläget med en genomgripande översyn av bestämmelserna om indelningsändringar.

Riksdagen har genom indelningslagen överlåtit på regeringen att fatta beslut i indelningsfrågor som gäller kommun- och landstingsindelningen. Principen om överensstämmelse mellan indelningen i län och landsting innebär dock att regeringen inte bör genomföra större förändringar av landsting utan riksdagens medverkan. Den gällande ordningen innebär också i praktiken att regeringen kan handlägga en fråga om ändring i landstingsindelningen på två olika sätt: antingen som ett lagstiftningsärende eller som ett förvaltningsärende. Regeringen anser att kommittén bör överväga om detta kan anses utgöra en ändamålsenlig ordning.

I ansökningar om större indelningsändringar förekommer det att hänvisning görs till resultatet av en folkomröstning som hänför sig till endast en del av en kommun eller ett landsting. Kommittén skall överväga om det vid prövningen av en sådan ansökan skall vara möjligt att på lämpligt sätt utvärdera hur befolkningens inställning ser ut i områden som även indirekt berörs av en eventuell indelningsändring, t.ex. i en annan kommun eller ett annat landsting eller andra delar av en kommun eller ett landsting.

Direktiven innehåller i fråga om uppdragsbeskrivning bl.a. följande.

Kommittén skall göra en översyn av förutsättningarna för och förfarandet vid ändringar i landstings- och kommunindelningen samt lämna förslag till behövliga lagändringar. Kommittén bör därvid bl.a. överväga om det finns någon anledning att ha kvar de nuvarande skillnaderna när det gäller rättsliga villkor för delning av landsting respektive kommuner. En annan fråga som skall utredas är om förfarandet vid ändringar i länsindelningen bör lagregleras. Om så bedöms vara fallet skall förslag lämnas till sådana regler. Kommittén skall vidare överväga om det är ändamålsenligt att en fråga om ändring i landstingsindelningen kan handläggas både som ett lagstiftningsärende och som ett förvaltningsärende.

I uppdraget ingår också att utreda om det bör vara möjligt för regeringen att besluta om extra val vid större indelningsändringar samt om regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, skall kunna föranstalta om folkomröstning i sådana områden som indirekt berörs av en ansökan om indelningsändring. Vilken tyngd befolkningens inställning i en indelningsfråga bör ha är också något som bör övervägas i detta sammanhang.

Kommittén skall redovisa resultatet av sitt tilläggsuppdrag till regeringen senast den 31 mars 2002.

Bostadsutskottets lagrådsremiss med förslag till lag om Sveriges indelning i län

Bostadsutskottet har tagit upp frågan om att riksdagen skall anta en ny lag som bestämmer kommunernas länstillhörighet och utarbetat ett förslag till en sådan lag. Lagförslaget innehåller en enda bestämmelse, vari föreskrivs vilka län som skall finnas i Sverige och vilka kommuner de olika länen skall omfatta.

Bostadsutskottet har inhämtat Lagrådets yttrande över förslaget.

Lagrådet anser att det krav på allmängiltighet som gäller för lagstiftning får anses uppfyllt och att det inte föreligger något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länstillhörighet regleras i lag trots att det innebär en avvikelse från hur dessa frågor tidigare har hanterats. Lagrådet noterar att förslaget inte har varit föremål för sådan beredning som är bruklig i lagstiftningsärenden. En beredning behövs normalt för att lagstiftningens kvalitet skall säkras och är i det förevarande fallet enligt Lagrådet önskvärd även på grund av att lagförslaget aktualiserar principiella frågor av vikt och att ärendet inte kan sägas vara av rent formell eller rutinartad karaktär.

Särskilt framhåller Lagrådet den föreslagna lagens förhållande till indelningslagen. Om lagarna skall samexistera, kommer regeringen fortfarande att kunna ändra kommunindelningen, och att följdändra i den föreslagna lagen till följd av beslut som regeringen fattar stämmer dåligt med normhierarkin. Om lagarna skall samexistera men ge riksdagen möjlighet att ingripa och besluta om sådana ändringar som regeringen inte beslutat om, kommer det snarast att råda oklarhet om fördelningen av uppgifter mellan riksdagen och regeringen. Problemet skulle kunna lösas genom att bestämmelser införs som preciserar gränserna för regeringens beslutanderätt på detta område eller klargörs under vilka förhållanden riksdagen vill förbehålla sig att reglera dessa frågor genom lagstiftning. För utarbetande av sådana bestämmelser saknas, framhåller Lagrådet, för närvarande tillräckligt beredningsunderlag. Lagrådet erinrar också om nyligen lämnade tilläggsdirektiv till Kommunkommitén att överväga och lägga fram förslag rörande bestämmelserna om indelningsändringar.

Lagrådet anser sig inte kunna tillstyrka att den föreslagna lagen antas förrän den berörda rättsliga problematiken analyserats närmare.

Konstitutionsutskottets överväganden

Närmare om de konstitutionella förutsättningarna

Den ordning som gäller nu bygger på att riksdagen i enlighet med regeringsformen genom lag har överlämnat åt regeringen att genom beslut i enskilda fall bestämma om rikets indelning i kommuner och landsting. Detta hindrar givetvis inte att det tillkommer riksdagen att när som helst besluta om ändring av lagen. En sådan ändring kan innebära att regeringens befogenheter på

området begränsas eller upphävs. Den kan också innebära att förutsättningarna för regeringens beslut ändras.

I 8 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs bl.a. att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Bestämmelsen tillkom efter förslag av regeringen i propositionen om den nya regeringsformen (prop. 1973:90).

I Grundlagberedningens förslag hade motsvarande bestämmelse sin plats i 1 kap. om statsskicket grunder (5 § första stycket). Bestämmelsen löd: "Riket är indelat i kommuner. Grunderna för ändringar i indelningen bestämmas genom lag".

Till motivering av förslaget anförde beredningen att den kommunala självstyrelsen borde betraktas om en av statsskicket grunder och att en bestämmelse därom alltså borde finnas i grundlagens 1 kap. Ett moment i den kommunala självstyrelsen är enligt Grundlagberedningen vidare att regeringen inte skall kunna ändra indelningen i kommuner oberoende av en medborgerlig opinion. Å andra sidan skulle det enligt beredningen i hög grad komplicera förfarandet vid indelningsändringar, om varje sådan skulle behöva underställas riksdagen. En rimlig medelväg, som stämmer väl överens med praxis, var enligt beredningen att riksdagen skall medverka vid fastställandet av grunder för ändringar i indelningen. I enlighet härmed föreslog beredningen att grunderna för ändringar i kommunindelningen skall bestämmas genom lag (SOU 1972:15 s. 122).

I regeringsförslaget återfinns bestämmelsen om grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner i sin ännu gällande lydelse i 8 kap., som innehåller regler om lagar och andra föreskrifter. I propositionen beskrevs Grundlagberedningens förslag i ämnet som en kompetensregel som innebar att regler om grunderna för ändringar i kommunindelningen skulle kunna ges endast i lag. I departementschefens motivering för regeringsförslaget anfördes vidare att den grundläggande strukturen i den kommunala indelningen, dvs. förekomsten av primärkommuner och sekundärkommuner (kommuner och lands-ting), inte borde kunna överges utan sådana överväganden som föregår en grundlagsändring. Det borde därför i 1 kap. regeringsformen slås fast att det i riket skall finnas såväl primärkommuner som sekundärkommuner.

En sådan regel skulle emellertid enligt vad departementschefen vidare anförde endast skänka svaga hållpunkter för indelningen i kommuner. Liksom Grundlagberedningen ansåg han därför att den borde kompletteras med en bestämmelse som tillförsäkrar riksdagen att avgörande inflytande på den kommunala indelningen genom att slå fast att grunderna för rikets indelning i kommuner skall bestämmas i lag. Med en sådan bestämmelse avsågs enligt propositionen inte endast formellt betonade regler om kommunala indelningsändringar. I anslutning till praxis borde också de materiella principerna för sådana indelningsreformer som den år 1952 avslutade storkommunreformen och den vid tiden för propositionen pågående sammanläggningen av kommuner inom kommunblock anges i lag. Liksom tidigare borde det enligt propo-

sitionen ankomma på regeringen att i de enskilda fallen förordna om ändring i den kommunala indelningen (prop. 1973:90 s. 188, 189).

Konstitutionsutskottet tillstyrkte regeringens förslag (KU1973:26 s.40).

Vad som anförts i förarbetena till bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen ger vid handen att bestämmelsen tillkommit för att tillförsäkra riksdagen ett avgörande inflytande på den kommunala indelningen, så att inte regeringen skulle kunna avgöra denna oberoende av en medborgerlig opinion. Det sätt på vilket denna avsikt förverkligats är att de materiella principerna för indelningsändringar skall beslutas av riksdagen genom lag. Det har därefter av praktiska skäl överlämnats åt regeringen att i enskilda fall förordna om ändring i den kommunala indelningen. Den nu gällande regleringen i 2 kap. 1 § indelningsslagen om ändringar i landstingsindelningen är som framgått av vad som återgivits i det föregående avsedd att uppfylla regeringsformens krav på reglering av grunderna för sådana beslut.

Ändamålet med regeringsformens föreskrifter är med andra ord i första hand att säkerställa att inte regeringen ges alltför stora befogenheter på ett område av väsentlig betydelse för den kommunala självstyrelsens grundläggande ställning i statsskicket. Regeringen styr riket på riksdagens villkor. Karaktäristiskt för förhållandet mellan regering och riksdag är att riksdagen kan stifta lag på det område inom vilket regeringen har normgivningskompetens, att riksdagen kan underlåta att delegera normgivningskompetens till regeringen och att riksdagen kan återta sådan kompetens från regeringen sedan den en gång delegerats.

Den kommunala självstyrelsen uppfattas å andra sidan enligt regeringsformen ytterst som delegerad från folket genom riksdagen. All offentlig makt i Sverige utgår enligt regeringsformen från folket och riksdagen är folkets främsta företrädare. Grundlagens föreskrift om att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms genom lag får ses som ett skydd för folket genom riksdagen mot en alltför långtgående maktutövning från regeringens sida, inte som ett skydd för folket i kommunerna mot riksdagen.

Syftet med föreskriften i 8 kap. 5 § regeringsformen om att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag kan med andra ord anses tillgodosett om beslut om ändringar i rikets indelning i landsting fattas av riksdagen.

Bestämmelsens avfattning bör därför inte anses hindra att en sådan ordning införs.

Enligt 1 kap. 1 § regeringsformen utövas den offentliga makten under lagarna. Vid utövandet av sin beslutanderätt är riksdagen följaktligen bunden av gällande lagar, i första hand givetvis av grundlagarna men även andra lagar, så länge de är gällande. Det är därför inte uteslutet att genom vanlig lag meddela föreskrifter om de materiella villkoren för riksdagens beslutsfattande i fråga om indelningen i landsting. Genom sådana föreskrifter skulle grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner kunna bestämmas på ett sätt som formellt sett uppfyller vad som krävs enligt 8 kap. 5 § regeringsformen. Det sakliga värdet av en sådan reglering skulle dock kunna sättas i fråga, eftersom

regleringen skulle kunna upphävas genom ett enkelt beslut om lagstiftning samtidigt som ändringar i indelningen beslutas genom lagstiftning. Av vad som har anförts i det föregående framgår att värdet från konstitutionellt rättslig synpunkt också kan ifrågasättas.

Behovet av lagstiftning

De föreskrifter som för närvarande reglerar förutsättningarna för beslut om ändringar i rikets indelning i kommuner och landsting leder inte alltid till resultat som godtas av alla. I frågor om vilken indelning som skall gälla visar sig från tid till annan skiljaktiga meningar. Frågorna är av sådan art att de kan anses böra avgöras i en mera tydligt politisk ordning än i dag. Den ordning som i praktiken står till buds är att frågorna avgörs av riksdagen.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får enligt 11 kap. 8 § RF ej fullgöras av riksdagen i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Bestämmelsen innebär bl.a. att riksdagen inte genom att stifta lag kan tillägga sig själv rätt att avgöra frågor som är att anse som beslut i enskilda fall. Av detta får anses följa att riksdagen inte kan stifta lag om landstingsstillhörigheten för endast en viss kommun.

Den form för politisk prövning av indelningsfrågorna som kan anses påkallad får därför åstadkommas genom att riksdagen antar en generell lag om indelningen i landsting. Frågor om framtida ändringar i indelningen kommer då att kunna avgöras mera förutsättningslöst i parlamentarisk ordning. Hur sådana ärenden kan väckas kommer att framgå av föreskrifterna i 3 kap. riksdagsordningen. Förslag väcks av regeringen genom proposition och av riksdagsledamöter genom motion.

Ingenting talar för att sambandet mellan indelningen i län och landsting bör brytas. Det bör därför säkerställas att frågor om länsindelningen blir beaktade vid prövningen av frågor om indelningen i landsting enligt den nya regleringen. Den nu gällande ordning som innebär att frågor om större ändringar i länsindelningen prövas av riksdagen bör därför lagfästas samtidigt med att landstingsindelningen bestäms genom lag. Av samma skäl som nyss anförts i fråga om landstingen får detta göras i form av en generell lag om rikets indelning i län.

Lagstiftningens utformning

Sambandet mellan indelningen i län och landsting bör leda till att en ny reglering ges i en sammanhållen lag om rikets indelning i län och landsting.

Följdlagstiftning

Om frågor som gäller rikets indelning i län och landsting skall avgöras genom lag på det sätt som berörts i det föregående, bortfaller de uppgifter i fråga om indelningen i landsting som enligt 2 kap. indelningslagen nu ankommer på regeringen. De bestämmelser som gäller regeringens förvaltningsbeslut i sådana ärenden bör följaktligen upphävas.

*Författningskommentar**Lagen om Sveriges indelning i län och landsting*

Lagen har delats in i två kapitel, ett om indelningen i län och ett om indelningen i landsting. Ändringar i indelningen kan uppnås genom att uppräkningsav kommunernas tillhörighet till län och landsting ändras. Några särskilda förutsättningar för beslut om ändringar föreskrivs inte. Meningen är att sådana beslut skall fattas efter en mera obunden prövning i riksdagen. Det samband som skall råda mellan indelningen i län och landsting framgår av 1 kap. 2 § kommunallagen. Den nya lagen får i detta hänseende ställning som speciallag i förhållande till kommunallagen. Riksdagen kan inte fatta beslut i strid med kommunallagen utan att samtidigt ändra denna.

Lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Den nya regleringen får till följd att de föreskrifter i 2 kap. indelningslagen som gäller regeringens beslut i förvaltningsärenden om ändringar i indelningen i landsting måste upphävas. I vissa fall ger den nya regleringen anledning till andra ändringar i föreskrifterna i 2 kap.

Enligt 2 kap. 4 § skall föreskrifterna i 1 kap. 6-10 §§ om den ekonomiska regleringen vid en indelningsändring i fråga om kommuner tillämpas på motsvarande sätt vid ändringar i indelningen i landsting. Eftersom 2 kap. 4 § lämnas orubbad, kommer vissa uppgifter även i fortsättningen att ankomma på regeringen i samband med ändringar i indelningen i landsting. Dessa uppgifter blir att uppfatta som förvaltningsåligganden som följer av riksdagens lagstiftningsbeslut i indelningsfrågan.

Även föreskriften i 2 kap. 5 § indelningslagen om ikraftträdandet av beslut om ändringar i indelningen i landsting lämnas orubbad. Härav följer att beslut om lagstiftning varigenom riksdagen ändrar indelningen i landsting får utformas så att ikraftträdandet sammanfaller med indelningslagens föreskrift. Likaledes får vad som föreskrivs i 5 § andra stycket om tiden för beslut om ändring av indelningen respekteras så länge det är gällande lag.

1 §

Bemyndigandet för regeringen att besluta om ändringar i indelningen ersätts av en erinran om att indelningen i landsting framgår av den nya lagen. Möjligheten för regeringen att meddela de föreskrifter som kan behövas för att genomföra en ändring i indelningen bör till undvikande av missförstånd i fråga om lagändringens innebörd även i fortsättningen framgå av lagen.

10 §

Den möjlighet som f.n. finns för landsting och enskilda medlemmar av ett landsting att väcka en fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen kan inte behållas i den nya regleringen utan att grundläggande regler i

fråga om riksdagens arbetsätt rubbas. Rätten för landsting och deras medlemmar att få sådana frågor prövade utgår därför såvitt gäller andra indelningsändringar än sådana som kan avgöras av Kammarkollegiet.

Innan regeringen överlämnar en proposition till riksdagen skall ärendet ha beretts på det sätt som föreskrivs i 7 kap. 2 § regeringsformen. Syftet med de nu gällande föreskrifterna om utredning av indelningsärenden får därmed antas bli tillgodosett. I ärenden som väcks genom motioner får beredningen äga rum i de former som anvisas av riksdagsordningen. Det innebär att vederbörande utskott kan inhämta yttranden enligt 4 kap. 10 § riksdagsordningen.

En sådan ordning kan visserligen ses som ett långtgående utnyttjande av reglerna om beredningen av riksdagsärenden. Den är likväl ett från principiell synpunkt begränsat ingrepp i förhållandet mellan riksdagen å ena sidan och regeringen och den därunder lydande förvaltningen å den andra. Det skulle vara ett betydligt längre gående ingrepp om riksdagen genom lag föreskrev att en förvaltningsmyndighet skall utföra de uppgifter som framgår av indelningsslagen enligt dess nu gällande lydelse så snart riksdagen begär det.

Förslag till lag om Sveriges indelning i län och landsting

Härigenom föreskrivs att i Sverige skall finnas följande län och att länen skall omfatta angivna kommuner. Vidare föreskrivs att det i Sverige skall finnas följande landsting och att landstingen skall omfatta angivna kommuner.

1 kap. Rikets indelning i län

Stockholms län

1. Botkyrka kommun
2. Danderyds kommun
3. Ekerö kommun
4. Haninge kommun
5. Huddinge kommun
6. Järfälla kommun
7. Lidingö kommun
8. Nacka kommun
9. Norrtälje kommun
10. Nykvarns kommun
11. Nynäshamns kommun
12. Salems kommun
13. Sigtuna kommun
14. Sollentuna kommun
15. Solna kommun
16. Stockholms kommun
17. Sundbybergs kommun
18. Södertälje kommun
19. Tyresö kommun
20. Täby kommun
21. Upplands-Bro kommun
22. Upplands-Väsby kommun
23. Vallentuna kommun
24. Vaxholms kommun
25. Värmdö kommun
26. Österåkers kommun

Uppsala län

1. Enköpings kommun
2. Heby kommun
3. Håbo kommun
4. Knivsta kommun
5. Tierps kommun
6. Uppsala kommun
7. Älvkarleby kommun
8. Östhammars kommun

Södermanlands län

1. Eskilstuna kommun
2. Flens kommun
3. Gnesta kommun
4. Katrineholms kommun
5. Nyköpings kommun
6. Oxelösunds kommun
7. Strängnäs kommun
8. Trosa kommun
9. Vingåkers kommun

Östergötlands län

1. Boxholms kommun
2. Finspångs kommun
3. Kinda kommun
4. Linköpings kommun
5. Mjölby kommun
6. Motala kommun
7. Norrköpings kommun
8. Söderköpings kommun
9. Vadstena kommun
10. Valdemarsviks kommun
11. Ydre kommun
12. Åtvidabergs kommun
13. Ödeshögs kommun

Jönköpings län

1. Aneby kommun
2. Eksjö kommun
3. Gislaveds kommun
4. Gnosjö kommun
5. Habo kommun
6. Jönköpings kommun
7. Mullsjö kommun
8. Nässjö kommun
9. Sävsjö kommun

10. Tranås kommun
11. Vaggeryds kommun
12. Vetlanda kommun
13. Värnamo kommun

Kronobergs län

1. Alvesta kommun
2. Lessebo kommun
3. Ljungby kommun
4. Markaryds kommun
5. Tingsryds kommun
6. Uppvidinge kommun
7. Växjö kommun
8. Älmhults kommun

Kalmar län

1. Borgholms kommun
2. Emmaboda kommun
3. Hultsfreds kommun
4. Högsby kommun
5. Kalmar kommun
6. Mönsterås kommun
7. Mörbylånga kommun
8. Nybro kommun
9. Oskarshamns kommun
10. Torsås kommun
11. Vimmerby kommun
12. Västerviks kommun

Gotlands län

1. Gotlands kommun

Blekinge län

1. Karlshamns kommun
2. Karlskrona kommun
3. Olofströms kommun
4. Ronneby kommun
5. Sölvesborgs kommun

Skåne län

1. Bjuvs kommun
2. Bromölla kommun
3. Burlövs kommun
4. Båstads kommun
5. Eslövs kommun
6. Helsingborgs kommun
7. Hässleholms kommun
8. Höganäs kommun
9. Hörby kommun

10. Höörs kommun
11. Klippans kommun
12. Kristianstads kommun
13. Kävlinge kommun
14. Landskrona kommun
15. Lomma kommun
16. Lunds kommun
17. Malmö kommun
18. Osby kommun
19. Perstorps kommun
20. Simrishamns kommun
21. Sjöbo kommun
22. Skurups kommun
23. Staffanstorps kommun
24. Svalövs kommun
25. Svedala kommun
26. Tomelilla kommun
27. Trelleborgs kommun
28. Vellinge kommun
29. Ystads kommun
30. Åstorps kommun
31. Ängelholms kommun
32. Örkelljunga kommun
33. Östra Göinge kommun

Hallands län

1. Falkenbergs kommun
2. Halmstads kommun
3. Hylte kommun
4. Kungsbacka kommun
5. Laholms kommun
6. Varbergs kommun

Västra Götalands län

1. Ale kommun
2. Alingsås kommun
3. Bengtsfors kommun
4. Bollebygds kommun
5. Borås kommun
6. Dals-Eds kommun
7. Essunga kommun
8. Falköpings kommun
9. Färgelanda kommun
10. Grästorps kommun
11. Gullspångs kommun
12. Göteborgs kommun
13. Götene kommun
14. Herrljunga kommun
15. Hjo kommun

16. Härryda kommun
17. Karlsborgs kommun
18. Kungälv kommun
19. Lerums kommun
20. Lidköpings kommun
21. Lilla Edets kommun
22. Lysekils kommun
23. Mariestads kommun
24. Marks kommun
25. Melleruds kommun
26. Munkedals kommun
27. Mölndals kommun
28. Orusts kommun
29. Partille kommun
30. Skara kommun
31. Skövde kommun
32. Sotenäs kommun
33. Stenungsunds kommun
34. Strömstads kommun
35. Svenljunga kommun
36. Tanums kommun
37. Tibro kommun
38. Tidaholms kommun
39. Tjörns kommun
40. Tranemo kommun
41. Trollhättans kommun
42. Töreboda kommun
43. Uddevalla kommun
44. Ulricehamns kommun
45. Vara kommun
46. Vårgårda kommun
47. Vänersborgs kommun
48. Åmåls kommun
49. Öckerö kommun

Värmlands län

1. Arvika kommun
2. Eda kommun
3. Filipstads kommun
4. Forshaga kommun
5. Grums kommun
6. Hagfors kommun
7. Hammarö kommun
8. Karlstads kommun
9. Kils kommun
10. Kristinehamns kommun
11. Munkfors kommun
12. Storfors kommun
13. Sunne kommun

14. Säffle kommun
15. Torsby kommun
16. Årjängs kommun

Örebro län

1. Askersunds kommun
2. Degerfors kommun
3. Hallsbergs kommun
4. Hällefors kommun
5. Karlskoga kommun
6. Kumla kommun
7. Laxå kommun
8. Lekebergs kommun
9. Lindesbergs kommun
10. Ljusnarsbergs kommun
11. Nora kommun
12. Örebro kommun

Västmanlands län

1. Arboga kommun
2. Fagersta kommun
3. Hallstahammars kommun
4. Kungsörs kommun
5. Köpings kommun
6. Norbergs kommun
7. Sala kommun
8. Skinnskattebergs kommun
9. Surahammars kommun
10. Västerås kommun

Dalarnas län

1. Avesta kommun
2. Borlänge kommun
3. Falu kommun
4. Gagnefs kommun
5. Hedemora kommun
6. Leksands kommun
7. Ludvika kommun
8. Malungs kommun
9. Mora kommun
10. Orsa kommun
11. Rättviks kommun
12. Smedjebackens kommun
13. Sätters kommun
14. Vansbro kommun
15. Älvdalens kommun

Gävleborgs län

1. Bollnäs kommun
2. Gävle kommun
3. Hofors kommun
4. Hudiksvalls kommun
5. Ljusdals kommun
6. Nordanstigs kommun
7. Ockelbo kommun
8. Ovanåkers kommun
9. Sandvikens kommun
10. Söderhamns kommun

Västernorrlands län

1. Härnösands kommun
2. Kramfors kommun
3. Sollefteå kommun
4. Sundsvalls kommun
5. Timrå kommun
6. Ånge kommun
7. Örnköldsviks kommun

Jämtlands län

1. Bergs kommun
2. Bräcke kommun
3. Härjedalens kommun
4. Krokoms kommun
5. Ragunda kommun
6. Strömsunds kommun
7. Åre kommun
8. Östersunds kommun

Västerbottens län

1. Bjurholms kommun
2. Dorotea kommun
3. Lycksele kommun
4. Malå kommun
5. Nordmalings kommun
6. Norsjö kommun
7. Robertsfors kommun
8. Skellefteå kommun
9. Sorsele kommun
10. Storumans kommun
11. Umeå kommun
12. Vilhelmina kommun

13. Vindelns kommun
14. Vännäs kommun
15. Åsele kommun

Norrbottnens län

1. Arjeplogs kommun
2. Arvidsjaurs kommun
3. Bodens kommun
4. Gällivare kommun
5. Haparanda kommun
6. Jokkmokks kommun
7. Kalix kommun
8. Kiruna kommun
9. Luleå kommun
10. Pajala kommun
11. Piteå kommun
12. Älvsbyns kommun
13. Övertorneå kommun
14. Övertorneå kommun

2 kap. Rikets indelning i landsting*Stockholms läns landsting*

1. Botkyrka kommun
2. Danderyds kommun
3. Ekerö kommun
4. Hanninge kommun
5. Huddinge kommun
6. Järfälla kommun
7. Lidingö kommun
8. Nacka kommun
9. Norrtälje kommun
10. Nykvarns kommun
11. Nynäshamns kommun
12. Salems kommun
13. Sigtuna kommun
14. Sollentuna kommun
15. Solna kommun
16. Stockholms kommun
17. Sundbybergs kommun
18. Södertälje kommun
19. Tyresö kommun
20. Täby kommun
21. Upplands-Bro kommun
22. Upplands-Väsby kommun
23. Vallentuna kommun
24. Vaxholms kommun
25. Värmdö kommun
26. Österåkers kommun

Uppsala läns landsting

1. Enköpings kommun
2. Heby kommun
3. Håbo kommun
4. Knivsta kommun
5. Tierps kommun
6. Uppsala kommun
7. Älvkarleby kommun
8. Östhammars kommun

Södermanlands läns landsting

1. Eskilstuna kommun
2. Flens kommun
3. Gnesta kommun
4. Katrineholms kommun
5. Nyköpings kommun
6. Oxelösunds kommun
7. Strängnäs kommun
8. Trosa kommun
9. Vingåkers kommun

Östergötlands läns landsting

1. Boxholms kommun
2. Finspångs kommun
3. Kinda kommun
4. Linköpings kommun
5. Mjölby kommun
6. Motala kommun
7. Norrköpings kommun
8. Söderköpings kommun
9. Vadstena kommun
10. Valdemarsviks kommun
11. Ydre kommun
12. Åtvidabergs kommun
13. Ödeshögs kommun

Jönköpings läns landsting

1. Aneby kommun
2. Eksjö kommun
3. Gislaveds kommun
4. Gnosjö kommun
5. Habo kommun
6. Jönköpings kommun
7. Mullsjö kommun
8. Nässjö kommun
9. Sävsjö kommun

10. Tranås kommun
11. Vaggeryds kommun
12. Vetlanda kommun
13. Värnamo kommun

Kronobergs läns landsting

1. Alvesta kommun
2. Lessebo kommun
3. Ljungby kommun
4. Markaryds kommun
5. Tingsryds kommun
6. Uppvidinge kommun
7. Växjö kommun
8. Älmhults kommun

Kalmar läns landsting

1. Borgholms kommun
2. Emmaboda kommun
3. Hultsfreds kommun
4. Högsby kommun
5. Kalmar kommun
6. Mönsterås kommun
7. Mörbylånga kommun
8. Nybro kommun
9. Oskarshamns kommun
10. Torsås kommun
11. Vimmerby kommun
12. Västerviks kommun

Blekinge läns landsting

1. Karlshamns kommun
2. Karlskrona kommun
3. Olofströms kommun
4. Ronneby kommun
5. Sölvesborgs kommun

Skåne läns landsting

1. Bjuvs kommun
2. Bromölla kommun
3. Burlövs kommun
4. Båstads kommun
5. Eslövs kommun
6. Helsingborgs kommun
7. Hässleholms kommun
8. Höganäs kommun
9. Hörby kommun

10. Höörs kommun
11. Klippans kommun
12. Kristianstads kommun
13. Kävlinge kommun
14. Landskrona kommun
15. Lomma kommun
16. Lunds kommun
17. Malmö kommun
18. Osby kommun
19. Perstorps kommun
20. Simrishamns kommun
21. Sjöbo kommun
22. Skurups kommun
23. Staffanstorps kommun
24. Svalövs kommun
25. Svedala kommun
26. Tomelilla kommun
27. Trelleborgs kommun
28. Vellinge kommun
29. Ystads kommun
30. Åstorps kommun
31. Ängelholms kommun
32. Örkelljunga kommun
33. Östra Göinge kommun

Hallands läns landsting

1. Falkenbergs kommun
2. Halmstads kommun
3. Hylte kommun
4. Kungsbacka kommun
5. Laholms kommun
6. Varbergs kommun

Västra Götalands läns landsting

1. Ale kommun
2. Alingsås kommun
3. Bengtsfors kommun
4. Bollebygd kommun
5. Borås kommun
6. Dals-Eds kommun
7. Essunga kommun
8. Falköpings kommun
9. Färgelanda kommun
10. Grästorps kommun
11. Gullspångs kommun
12. Göteborgs kommun
13. Götene kommun
14. Herrljunga kommun
15. Hjo kommun

16. Härryda kommun
17. Karlsborgs kommun
18. Kungälv kommun
19. Lerums kommun
20. Lidköpings kommun
21. Lilla Edets kommun
22. Lysekils kommun
23. Mariestads kommun
24. Marks kommun
25. Melleruds kommun
26. Munkedals kommun
27. Mölndals kommun
28. Orusts kommun
29. Partille kommun
30. Skara kommun
31. Skövde kommun
32. Sotenäs kommun
33. Stenungsunds kommun
34. Strömstads kommun
35. Svenljunga kommun
36. Tanums kommun
37. Tibro kommun
38. Tidaholms kommun
39. Tjörns kommun
40. Tranemo kommun
41. Trollhättans kommun
42. Töreboda kommun
43. Uddevalla kommun
44. Ulricehamns kommun
45. Vara kommun
46. Vårgårda kommun
47. Vänersborgs kommun
48. Åmåls kommun
49. Öckerö kommun

Värmlands läns landsting

1. Arvika kommun
2. Eda kommun
3. Filipstads kommun
4. Forshaga kommun
5. Grums kommun
6. Hagfors kommun
7. Hammarö kommun
8. Karlstads kommun
9. Kils kommun
10. Kristinehamns kommun
11. Munkfors kommun
12. Storfors kommun
13. Sunne kommun

14. Säffle kommun
15. Torsby kommun
16. Ärjängs kommun

Örebro läns landsting

1. Askersunds kommun
2. Degerfors kommun
3. Hallsbergs kommun
4. Hällefors kommun
5. Karlskoga kommun
6. Kumla kommun
7. Laxå kommun
8. Lekebergs kommun
9. Lindesbergs kommun
10. Ljusnarsbergs kommun
11. Nora kommun
12. Örebro kommun

Västmanlands läns landsting

1. Arboga kommun
2. Fagersta kommun
3. Hallstahammars kommun
4. Kungsörs kommun
5. Köpings kommun
6. Norbergs kommun
7. Sala kommun
8. Skinnskattebergs kommun
9. Surahammars kommun
10. Västerås kommun

Dalarnas läns landsting

1. Avesta kommun
2. Borlänge kommun
3. Falu kommun
4. Gagnefs kommun
5. Hedemora kommun
6. Leksands kommun
7. Ludvika kommun
8. Malungs kommun
9. Mora kommun
10. Orsa kommun
11. Rättviks kommun
12. Smedjebackens kommun
13. Sätters kommun
14. Vansbro kommun
15. Älvdalens kommun

Gävleborgs läns landsting

1. Bollnäs kommun
2. Gävle kommun
3. Hofors kommun
4. Hudiksvalls kommun
5. Ljusdals kommun
6. Nordanstigs kommun
7. Ockelbo kommun
8. Ovanåkers kommun
9. Sandvikens kommun
10. Söderhamns kommun

Västernorrlands läns landsting

1. Härnösands kommun
2. Kramfors kommun
3. Sollefteå kommun
4. Sundsvalls kommun
5. Timrå kommun
6. Ånge kommun
7. Örnköldsviks kommun

Jämtlands läns landsting

1. Bergs kommun
2. Bräcke kommun
3. Härjedalens kommun
4. Krokoms kommun
5. Ragunda kommun
6. Strömsunds kommun
7. Åre kommun
8. Östersunds kommun

Västerbottens läns landsting

1. Bjurholms kommun
2. Dorotea kommun
3. Lycksele kommun
4. Malå kommun
5. Nordmalings kommun
6. Norsjö kommun
7. Robertsfors kommun
8. Skellefteå kommun
9. Sorsele kommun
10. Storumans kommun
11. Umeå kommun
12. Vilhelmina kommun

13. Vindelns kommun
14. Vännäs kommun
15. Åsele kommun

Norrbottnens läns landsting

1. Arjeplogs kommun
2. Arvidsjaurs kommun
3. Bodens kommun
4. Gällivare kommun
5. Haparanda kommun
6. Jokkmokks kommun
7. Kalix kommun
8. Kiruna kommun
9. Luleå kommun
10. Pajala kommun
11. Piteå kommun
12. Älvsbyns kommun
13. Övertorneå kommun
14. Övertorneå kommun

Denna lag träder i kraft den

Lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting att 2 kap. 1 och 10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Regeringen får besluta om ändring i rikets indelning i landsting, om hinder inte möter mot en ändring i länsindelningen. Om sambandet mellan landstingsindelningen och länsindelningen gäller vad som är föreskrivet i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900). En ändring i landstingsindelningen får dock ske endast om ändringen kan antas medföra bestående fördel för ett landsting eller en del av ett landsting eller andra fördelar från allmän synpunkt. Regeringen får meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Rikets indelning i landsting framgår av lagen (2002:000) om Sveriges indelning i län och landsting. Har indelningen ändrats, får regeringen meddela de föreskrifter som behövs för ändringens genomförande.

Kammarkollegiet får dock besluta om en indelningsändring som bör ske med anledning av en sådan ändring i den kommunala indelningen som avses i 1 kap. 3 §.

10 §

En fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen kan väckas av landsting eller medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Ansökningen om en sådan ändring skall inges till kammarkollegiet.

Regeringen och kammarkollegiet kan också ta upp en fråga om indelningsändring på eget initiativ.

En sådan fråga om ändring i den landstingskommunala indelningen, som kan avgöras av Kammarkollegiet, kan väckas av landsting eller medlem av ett landsting som skulle beröras av ändringen. Ansökningen om en sådan ändring skall inges till Kammarkollegiet. Regeringen och Kammarkollegiet kan också ta upp en sådan fråga på eget initiativ.

BILAGA 3

Lagrådsyttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2003-05-20

Närvarande: f.d. justitierådet Hans Danelius, regeringsrådet Gustaf Sandström, justitierådet Dag Victor.

Riksdagens konstitutionsutskott har den 28 april 2003 beslutat inhämta Lagrådets yttrande över ”Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m.”

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslichefen Bertil Wennberg och hovrättsassessorn Margareta Landerholm.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Lagrådet yttrade sig den 21 november 2001 över ett förslag av riksdagens bostadsutskott till lag om Sveriges indelning i län. Förslaget var föranlett av att bostadsutskottet funnit det önskvärt att skyndsamt få till stånd ett beslut om att överföra Heby kommun från Västmanlands län till Uppsala län. Fastän syftet primärt var att genomföra denna speciella ändring, fann Lagrådet att lagförslaget hade fått en generell utformning och att det krav på allmängiltighet som gällde för lagstiftning därför fick anses uppfyllt. Lagrådet ansåg inte heller att det förelåg något principiellt hinder mot att frågor om länsindelningen och kommunernas länsstillhörighet, på sätt som föreslagits, reglerades i lag, trots att detta innebar en avvikelse från hur dessa frågor tidigare hade hanterats. Lagrådet ansåg sig emellertid inte kunna tillstyrka att den föreslagna nya lagen antogs av riksdagen förrän den rättsliga problematiken kring lagen analyserats närmare.

Konstitutionsutskottet har nu beslutat inhämta Lagrådets yttrande med stöd av 4 kap. 10 § andra stycket riksdagsordningen, där det föreskrivs att ett utskott, om minst fem av dess ledamöter vid behandlingen av ett ärende begär att ett yttrande skall inhämtas från en myndighet, skall föranstalta om detta. Beslutet har fattats inom ramen för konstitutionsutskottets behandling av vissa motioner om kommunal demokrati och går ut på att Lagrådet skall yttra sig om de lagförslag som ingår i en inom utskottets kansli upprättad promemoria med titeln ”Lagstiftning om Sveriges indelning i landsting m.m.”

Av 8 kap. 18 § första stycket regeringsformen framgår att Lagrådet har att avge yttranden över lagförslag. Kanslipromemorian innehåller förslag dels till en ny lag om Sveriges indelning i län och landsting, dels till en lag om ändring i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen). Något formellt yrkande om att dessa förslag skall antas som lag av riksdagen har inte framlagts, och det kan ifrågasättas om förslagen är av sådan art att de faller in under begreppet lagförslag i 8 kap.

18 § regeringsformen. De har emellertid nära anknytning till ett i en motion framlagt förslag till beslut om en sådan ändring i indelningslagen att indelningsändringar skall beslutas av riksdagen (motion 2002/03:K241), och de har i och för sig en tillräckligt precis utformning för att kunna bli föremål för granskning.

Mindre ändringar i länsindelningen kan enligt gällande praxis beslutas av regeringen, medan mera omfattande ändringar anses böra underställas riksdagen. Vidare får regeringen enligt indelningslagen besluta om ändringar i rikets indelning i kommuner och i landsting, varvid regeringen dock är bunden av de villkor som uppställs i lagen. Regeringen måste också beakta föreskriften i 1 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) om att varje landsting omfattar ett län, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Enligt lagförslagen i kanslipromemorian skall rikets indelning i län och landsting, vari inbegrips varje kommuns tillhörighet, fastläggas i lag. Regeringens rätt att ändra denna indelning föreslås alltså försvinna. Sådana ändringar får i stället göras genom att lagen ändras.

En första fråga är om den föreslagna ordningen är förenlig med 8 kap. 5 § regeringsformen där det sägs att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestäms i lag. Formuleringen tyder närmast på att beslut rörande rikets indelning i kommuner och landsting – landstingen är att anse som kommuner enligt 1 kap. 7 § regeringsformen – förutsätts ske i annan form än genom lagstiftning men att man i grundlag velat försäkra sig om att det beslutande organet – dvs. regeringen – fattar sina beslut i enlighet med vissa i lag uttryckta principer. Enligt Lagrådets bedömning kan emellertid bestämmelsen inte anses innebära ett förbud för riksdagen att genom lag besluta om indelningen.

Om riksdagen fastställer rikets indelning i kommuner och landsting i lag, kan det synas överflödigt att också grunderna för ändringar i denna indelning anges särskilt i en lag som kan ändras i samma ordning som den lag i vilken indelningen fastställts. Bestämmelsen i 8 kap. 5 § regeringsformen är emellertid på denna punkt entydig, och det finns enligt Lagrådets mening inte utrymme för att avvika från dess klara ordalydelse enligt vilken grunderna för ändringar i indelningen skall anges i lag. Även om indelningen regleras i lag, bör det därför krävas att grunderna för en ändring av indelningen preciseras i lag.

Lagförslagen i kanslipromemorian har endast varit föremål för en begränsad remissbehandling närmast syftande till att inhämta synpunkter på lagförslagets konstitutionella aspekter. I remissvaren framfördes emellertid erinringar också mot andra delar av den föreslagna lagregleringen, och flera remissorgan betonade behovet av en fortsatt beredning av lagstiftningsärendet. Det är oklart vilka överväganden dessa synpunkter givit anledning till från utskottets sida. Några förändringar i lagtexten har de inte föranlett.

Av handlingarna framgår att utskottet i samband med den begränsade remissen övervägde att senare, efter att ha tagit del av remissinstansernas synpunkter, eventuellt genomföra en mer omfattande remissbehandling. Någon

sådan ny remissomgång har dock inte kommit till stånd. De föreslagna lagbestämmelserna kan ses som ett första utkast till lagreglering men är inte så genomarbetade att de bör antas som lag utan att ha gjorts till föremål för ytterligare beredning och bearbetning i ljuset både av de synpunkter som redan framförts under den första remissbehandlingen och av sådana som kan väntas komma att framföras vid en mera omfattande remittering av lagförslagen.

Lagrådet kan sammanfattningsvis inte tillstyrka att förslagen görs till föremål för lagstiftning i föreliggande skick.