



Frågor om kommunal demokrati m.m.

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 35 motionsyrkanden från allmänna motionstiden 2006 som rör kommunal demokrati och kompetens m.m. Motionerna avser bl.a. möjlighet till majoritetsstyre i kommunerna, införande av kommunala extra val, småpartispärr i val till kommunfullmäktige, slopad minnivå för antal ledamöter i kommunfullmäktige, förtroendevaldas valbarhet, närvarorätt vid nämndsammanträde, förstärkt medborgarmakt över den kommunala indelningen, ökat direktinflytande för medborgarna, demokrati och IT och ökat brukarinflytande. Även motioner om kommuners kompetens i olika avseenden, t.ex. näringsverksamhet m.m. och rätt att ta ut trängselavgift, behandlas. Slutligen behandlas motioner med anknytning till vissa regioner (Skåne, Halland respektive Dalarna).

Utskottet anser att riksdagen bör avslå samtliga motionsyrkanden. Till betänkandet har fogats fem reservationer (mp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Utskottets överväganden	7
Majoritetsstyre samt extra val	7
Motioner	7
Gällande ordning med bakgrund	7
Tidigare behandling	8
Utredning	9
Utskottets ställningstagande	9
Småpartispärr i val till kommunfullmäktige	9
Motion	9
Bakgrund och tidigare behandling	9
Utskottets ställningstagande	10
Antalet ledamöter i kommunfullmäktige	10
Motion	10
Gällande ordning med bakgrund	11
Tidigare behandling	11
Utskottets ställningstagande	11
Förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor	11
Motioner	12
Gällande ordning med bakgrund	12
Tidigare behandling	14
Utskottets ställningstagande	15
Kommundelning	15
Motion	16
Gällande ordning	16
Utredningar	17
Tidigare behandling	19
Utskottets ställningstagande	20
Ökat direktinflytande för medborgare	20
Motion	20
Gällande ordning med bakgrund	21
Tidigare behandling	23
Utskottets ställningstagande	23
Demokrati och IT	24
Motion	24
Bakgrund	24
Utskottets ställningstagande	25
Brukarinflytande	25
Motioner	25
Gällande ordning m.m.	26
Bakgrund	26
Utskottets ställningstagande	27
Barns inflytande	28
Motion	28

Bakgrund	28
Utskottets ställningstagande	28
Kommunala ”konstitutionsutskott”	29
Motion	29
Gällande ordning	29
Bakgrund	31
Tidigare behandling	33
Utskottets ställningstagande	34
Kommuners möjlighet till rättsprövning	34
Motion	34
Gällande ordning m.m.	35
Tidigare behandling	36
Utskottets ställningstagande	36
Översyn av lokaliseringsprincipen	36
Motion	36
Gällande ordning	36
Utredning	37
Utskottets ställningstagande	37
Översyn av kompetens avseende näringsverksamhet m.m.	37
Motioner	37
Gällande ordning	38
Utredning och aviserat förslag	38
Utskottets ställningstagande	39
Kommunalt adoptionsbidrag	39
Motion	39
Gällande ordning	39
Tidigare behandling	40
Utskottets ställningstagande	40
Rätt för kommuner att ta ut trängselavgift	41
Motioner	41
Pågående utredning m.m.	41
Utskottets ställningstagande	41
Frågor med regional anknytning	42
Motioner	42
Utredning	43
Utskottets ställningstagande	43
Reservationer	44
1. Ökat direktinflytande för medborgare, punkt 8 (mp)	44
2. IT och demokrati, punkt 9 (mp)	45
3. Förstärkt brukarinflytande, punkt 10 (mp)	45
4. Barns inflytande, punkt 12 (mp)	46
5. Stöd till lokal utveckling, punkt 17 (mp)	46
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	48
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006	48

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

- 1. Majoritetsstyre samt extra val**
Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K224, 2006/07:K246 yrkande 2 och 2006/07:K268 yrkande 1.
- 2. Småpartispärr i val till kommunfullmäktige**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K268 yrkande 2.
- 3. Antalet ledamöter i kommunfullmäktige**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K246 yrkande 1.
- 4. Möjlighet att behålla uppdrag vid studier på annan ort**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K340.
- 5. Förtroendevaldas rätt till ledighet från anställning**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K329.
- 6. Närvarorätt vid nämndsammanträde**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K253.
- 7. Förstärkt medborgarmakt över den kommunala indelningen**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K365.
- 8. Ökat direktinflytande för medborgare**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K368 yrkandena 4–7.
Reservation 1 (mp)
- 9. IT och demokrati**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K368 yrkande 12.
Reservation 2 (mp)
- 10. Förstärkt brukarinflytande**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K368 yrkande 8.
Reservation 3 (mp)
- 11. Brukarinflytande för äldre**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K331.
- 12. Barns inflytande**
Riksdagen avslår motion 2006/07:K368 yrkande 11.
Reservation 4 (mp)

13. Kommunala ”konstitutionsutskott”

Riksdagen avslår motion 2006/07:K318.

14. Kommuners möjlighet till rättsprövning

Riksdagen avslår motion 2006/07:K220.

15. Översyn av lokaliseringsprincipen

Riksdagen avslår motion 2006/07:K252.

16. Översyn av kompetens i näringsverksamhet m.m.

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K254, 2006/07:K273 och 2006/07:K327.

17. Stöd till lokal utveckling

Riksdagen avslår motion 2006/07:K256.

Reservation 5 (mp)

18. Kommunalt adoptionsbidrag

Riksdagen avslår motion 2006/07:K360.

19. Rätt att ta ut trängselavgift

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K342, 2006/07:Sk246 yrkande 25, 2006/07:T302 yrkande 2 och 2006/07:MJ266 yrkande 26.

20. Regionalt självstyre i Skåne

Riksdagen avslår motion 2006/07:K290 yrkandena 1 och 2.

21. Hallands framtid

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K304 och 2006/07:K309.

22. Dalarna som försökslän

Riksdagen avslår motion 2006/07:K204 yrkandena 1 och 2.

Stockholm den 19 april 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Henrik von Sydow (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Stefan Tornberg (c), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s) och Mikael Johansson (mp).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas 35 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2006 om kommunal demokrati, kommunal kompetens samt vissa regionala frågor. Motionerna avser frågor om majoritetsstyre i kommuner, kommunala extra val, småpartispärr i val till kommunfullmäktige, ändrade regler för minsta antal ledamöter i kommunfullmäktige, möjlighet att behålla uppdrag vid studier på annan ort, förtroendevaldas rätt till ledighet från anställning, närvarorätt vid nämndsammanträde, förstärkt medborgarmakt över den kommunala indelningen, ökat direktinflytande för medborgare, medborgarförslag, öppna nämndsammanträden, IT och demokrati, förstärkt brukarinflytande, brukarinflytande för äldre, barns inflytande, kommunala ”konstitutionsutskott”, kommuners möjlighet till rättsprövning, översyn av lokaliseringsprincipen, översyn av kompetens avseende näringsverksamhet m.m., stöd till lokal utveckling, kommunalt adoptionsbidrag, kommuners rätt att ta ut trängselavgift, förstärkt regionalt självstyre i Skåne, Hallands framtid som län, landsting och region samt Dalarna som försökslän.

Motionerna är förtecknade i en bilaga till betänkandet.

Utskottets överväganden

Majoritetsstyre samt extra val

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden om majoritetsstyre i kommunerna och möjlighet till kommunala extra val med hänvisning till pågående utredning.

Motioner

I motion 2006/07:K246 av Mats Gerdau (m) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförts om kommunal parlamentarism (yrkande 2). Motionären anser att kommunerna borde bli friare att själva bestämma vilken inre organisation de vill ha. I alla kommuner finns i dag samlingsstyre i den meningen att såväl majoritets- som oppositionspartier ingår i kommunstyrelsen. Motionären pekar på att det i Norge finns möjlighet för kommuner att införa ett slags kommunal parlamentarism, vilket också har gjorts i Oslo kommun.

I motionerna 2006/07:K224 av Mats Gerdau (m) och 2006/07:K268 av Andreas Norlén (m) yrkande 1 föreslås att det bör införas möjlighet för kommuner att anordna extra val.

Gällande ordning med bakgrund

Enligt 6 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) väljs ledamöter och ersättare i en nämnd av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Även styrelsen är i kommunallagens mening en nämnd, om än med vissa särskilt angivna uppgifter (se 6 kap. 1–6 §§). Enligt 6 kap. 15 § ska fullmäktige bland en nämnds ledamöter välja en ordförande och en eller två vice ordförande (presidium).

Av 5 kap. 46 § framgår att en minoritet i fullmäktige har rätt att påfordra *proportionella val* av ledamöter och ersättare i nämnder. Ett nämndpresidium är kommunalrättsligt sett inte något kommunalt organ och kan därför inte heller väljas proportionellt. I praktiken tillämpas den proportionella valmetoden sällan, utan bestämmelserna i lagen utgör en väsentlig grund för de överenskommelser som partierna regelmässigt träffar om hur mandatet ska fördelas (Ingegärd Hilborn m.fl., *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, 3:e uppl., 2001, s. 259). Ledamöter som valts i enlighet med sådana överenskommelser är alltså valda enligt den vanliga majoritetsvalmetoden.

I propositionen till den äldre kommunallagen (1977:179), som i här berörda delar överensstämmer med den nuvarande (jfr prop. 1990/91:117 s. 190 och 197), diskuterade departementschefen olika former av majoritetsinslag i den kommunala styrelseordningen (prop. 1975/76:187 s. 265 f.). Han anförde därvid att överväldigande skäl talade för att ett renodlat majoritetsstyre inte skulle kunna tillämpas på den kommunala nivån. En jämförelse med riksstyrelsen förutsatte, menade departementschefen, att de beslutande församlingarna på den kommunala nivån var suveräna på samma sätt som riksdagen. Han ansåg vidare att det förutsatte en förändring av det kommunala valsystemet så att nyval kunde hållas även mellan de ordinarie valen. Departementschefen ansåg att s.k. samlingsstyre med majoritetsinslag var mest ändamålsenligt på den kommunala nivån. Inom ramen för en sådan ordning skulle man kunna åstadkomma en majoritetsmarkering och samtidigt tillgodose minoritetens berättigade krav på insyn och goda arbetsförutsättningar. Departementschefen framhöll minoritetens arbetsförutsättningar som en huvudfråga. För att minoriteten skulle kunna föra en aktiv oppositionspolitik och utforma egna alternativa förslag krävdes, ansåg han, att den inte ställdes helt utanför beredningen av ärendena.

Enligt 4 kap. 10 a § får fullmäktige *återkalla uppdragen* för samtliga förtroendevalda i en nämnd när den politiska majoriteten i nämnden inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen.

I propositionen anfördes att bl.a. ett ökat antal lokala småpartier kunde tänkas leda till att frekvensen av majoritetsskiftet under en mandatperiod skulle komma att öka (prop. 1993/94:188 s. 45). För det talade även att mandatperioderna hade förlängts från tre till fyra år. I propositionen uppmärksammades att det på kommunal nivå varken fanns möjlighet till mistroendeförklaring i fullmäktige eller gick att utlysa nyval. Regeringen ansåg därför att det borde vara möjligt att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning.

Tidigare behandling

Under hösten 2003 riktade riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om införande av möjlighet till *extra val* i kommuner och landsting (bet. 2003/04:KU3, rskr. 2003/04:33–34). Senare under samma riksmöte avstyrkte utskottet ett förslag om tillkännagivande till regeringen om införande av möjlighet till extra val i kommuner och landsting med hänvisning till att det redan hade gjorts ett tillkännagivande och att ett nytt sådant inte var nödvändigt (bet. 2003/04:KU19).

Utredning

Grundlagsutredningen, som tillkallades 2004, har i uppdrag att göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Inom ramen för kommitténs uppdrag ligger också att överväga frågor om kommunala extra val. I direktiven hänvisas till riksdagens tillkännagivande i frågan.

Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

Utskottets ställningstagande

Frågan om införande av möjlighet till extra val i kommuner och landsting utreds för närvarande av Grundlagsutredningen. Frågan om införande av majoritetsstyre i kommunerna, dvs. kommunal parlamentarism, har enligt utskottets mening ett naturligt samband med frågan om extra val.

Utskottet anser inte att Grundlagsutredningens arbete bör föregripas. Således avstyrker utskottet motionerna 2006/07:K224, 2006/07:K246 yrkande 2 och 2006/07:K268 yrkande 1 med hänvisning till kommitténs pågående arbete.

Småpartispärr i val till kommunfullmäktige

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om småpartispärr i val till kommunfullmäktige med hänvisning till pågående utredning.

Motion

Andreas Norlén (m) föreslår i motion 2006/07:K268 ett tillkännagivande till regeringen om utredning av införande av en småpartispärr vid val till kommunfullmäktige (yrkande 2). I motionen uppmärksammas att det i en mening redan finns en småpartispärr på det sättet att antalet mandat i kommunfullmäktige påverkar hur stor andel av rösterna som ett parti måste erhålla för att kunna få mandat. Enligt motionären är den viktigaste poängen med en småpartispärr, som går utöver den nämnda ”matematiska spärren”, att motverka att mycket små partier får en vågmästarställning och därmed får ett oproportionerligt stort inflytande på kommunpolitiken.

Bakgrund och tidigare behandling

Regeringen beslutade i maj 2003 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté för att se över bestämmelserna i vallagen och lämna förslag till en ny lag (dir. 2003:37). Kommittén antog namnet 2003 års vallagskommitté och överlämnade i november 2004 betänkandet *Ny vallag* (SOU 2004:111). I betänkandet redovisade kommittén att den var splittrad i frågan om en särskild spärr mot småpartier och vilken spärrnivå som i så fall

borde tillämpas (s. 167). Något förslag till nyordning lades inte fram då kommittén inte hade kunnat uppnå enighet i frågan om hur ett kommunproportionellt valsysteem borde utformas.

I propositionen med förslag till ny vallag gjorde regeringen bedömningen att det inte skulle ske någon ändring av reglerna som skulle innebära procentspärr vid val till kommunfullmäktige (prop. 2004/05:163 s. 84 f.). Regeringen erinrade om det uppdrag som Grundlagsutredningen har och som bl.a. innefattar att göra en utvärdering av hela valsystemet, inklusive frågan om småpartispärr (dir. 2004:96).

Propositionen behandlades av konstitutionsutskottet (bet. 2005/06:KU6). Utskottet behandlade därvid också en motion om småpartispärr i valen till kommunfullmäktige. Utskottet delade regeringens bedömning i propositionen i frågan om införande av småpartispärr och avstyrkte motionen (s. 19).

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att Grundlagsutredningen för närvarande har i uppdrag att genomföra en utvärdering av hela valsystemet och avstyrker med hänvisning till detta arbete motion 2006/07:K268 yrkande 2.

Antalet ledamöter i kommunfullmäktige

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om möjlighet för kommunerna att själva bestämma storleken på sina fullmäktigeförsamlingar med hänvisning till pågående utredning.

Motion

I motion 2006/07:K246 av Mats Gerdau (m) föreslås ett tillkännagivande om att kommunerna bör ges möjlighet att själva bestämma om storleken på sin fullmäktigeförsamling (yrkande 1). I internationell jämförelse har Sverige stora fullmäktigeförsamlingar. I motionen anförts att bakgrunden till detta är en tro att många politiker gagnar demokratin, vilket är en uppfattning som inte delas av motionären. Bland annat anförts i motionen att med något färre politiker skulle varje förtroendevald bli synligare och tvingas ta ett större personligt ansvar. Motionären anser att det i den kommunala självstyrelsens namn bör vara upp till varje kommun att bestämma antalet förtroendevalda.

Gällande ordning med bakgrund

I 5 kap. 1 § kommunallagen regleras hur många ledamöter som ska finnas i en fullmäktigeförsamling. Antalet ska av fullmäktige bestämmas till ett visst udda tal som är relaterat till antalet röstberättigade i kommunen. Någon maximigräns finns inte i lagen, varför fullmäktigeförsamlingen alltid kan göras större än vad lagen kräver.

Vid skilda tillfällen har föreslagits att den nuvarande ordningen med olika minimigränser beroende på antalet röstberättigade ska ersättas av en regel med en fast minimigräns, men någon ändring med den innebörden har inte genomförts. Ett argument mot en sådan ändring har varit att en fast minimigräns skulle kunna utnyttjas som en form av spärr mot småpartier och därmed motverka de kommunala intressena (SOU 1990:24 s. 24, prop. 1990/91:117 s. 79).

Tidigare behandling

Konstitutionsutskottet har tidigare behandlat och avstyrkt motioner om översyn av reglerna om antalet ledamöter i kommunfullmäktige (t.ex. bet. 1997/98:KU4). Utskottet har därvid motiverat sitt ställningstagande med att en generell regel om lägsta antal ledamöter skulle kunna fungera som en spärr för små partier.

Utskottets ställningstagande

Som utskottet har anfört tidigare skulle en generell regel om lägsta antal ledamöter i fullmäktige kunna fungera som en spärr för små partier att bli representerade i fullmäktige. Möjligheten för kommuner att besluta om mindre fullmäktigeförsamlingar aktualiserar således frågan om små partiets representation i fullmäktige. Som framgått i det föregående ingår i Grundlagsutredningens uppdrag att genomföra en utvärdering av hela valsystemet. Utskottet anser att detta arbete inte bör föregripas och avstyrker motion 2006/07:K246 yrkande 1.

Förtroendevaldas valbarhet och arbetsvillkor

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till bl.a. tidigare ställningstaganden motioner om möjlighet att behålla fullmäktigeuppdrag i samband med studier på annan ort, ny lagstiftning om rätt till ledighet för fullgörande av uppdrag samt närvarorätt för förtroendevalda från mindre partier att närvara vid nämndsammanträden.

Motioner

I motion 2006/07:K340 av Hans Backman (fp) föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att kommunallagen bör ändras så att den som är invald i fullmäktige och påbörjar studier på annan ort under pågående mandatperiod, men fortfarande har en koppling till hemkommunen, ska få ha kvar sitt uppdrag som fullmäktigeledamot under studietiden. Enligt motionären påbörjar flera unga personer som sitter i kommunfullmäktige sina högskolestudier på annan ort än där de har sitt fullmäktigeuppdrag. Om de flyttar till studieorten måste de enligt gällande regler mantalsskriva sig där, vilket får till följd att de inte längre kan fortsätta sitt uppdrag som fullmäktigeledamot.

Marianne Berg m.fl. (v) föreslår i motion 2006/07:K329 att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en lag som ger förtroendevalda rimliga möjligheter att fullfölja sina uppdrag i enlighet med vad som anförs i motionen. Motionärerna menar att de som har förtroendeuppdrag i kommun och landsting enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har rätt till ”den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen”, men att de som lagen tillämpas inte kan utnyttja denna rätt. Enligt motionärerna kan skiftarbetande, som t.ex. arbetar natt, inte utnyttja denna rätt eftersom rätten till ledighet gäller för den dag eller tid då sammanträdet äger rum. Motionärerna hänvisar till att riksdagen 1993/94 tillkännagav för regeringen att reglerna för rätt till ledighet för förtroendevalda borde ses över. Frågan har, enligt motionärerna, hänvisats till Lokaldemokratiutredningen, men därefter har inget hänt. Problemet står fortfarande, anser de, olöst.

Ingemar Vänerlöv (kd) föreslår i motion 2006/07:K253 ett tillkännagivande om obligatorisk rätt för förtroendevalda i en kommun som inte är ledamöter eller ersättare i en nämnd att närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna. Därmed skulle garanteras att förtroendevalda från mindre partier, som inte av egen kraft får representation i en nämnd, får närvara. I dag ankommer det på fullmäktige att fatta beslut om en sådan rätt ska finnas. Problemet är, enligt motionären, att stora partier ofta är negativt inställda till denna möjlighet och därför röstar ned förslagen när de väcks i fullmäktige.

Gällande ordning med bakgrund

Valbarhet

Av 4 kap. 5 § kommunallagen framgår att den som har rösträtt i valet till fullmäktige i en kommun eller ett landsting också är valbar till uppdrag som förtroendevald i kommunen eller landstinget. För rösträtt krävs bl.a. att man är folkbokförd i kommunen respektive landstinget. Om en förtroendevald upphör att vara valbar upphör också, enligt 4 kap. 8 §, uppdraget. Sedan 2002 har fullmäktige dock möjlighet att låta en förtroendevald som valts av fullmäktige få ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden.

I propositionen framhölls 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 (prop. 2001/02:80 s. 92). Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter ansågs strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.

Rätt till ledighet från anställning

Enligt 4 kap. 11 § kommunallagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten ska omfatta tid för

1. möten i kommunala organ,
2. andra möten som är nödvändiga för uppdragen,
3. resor till och från mötena, och
4. behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena.

Riksdagen fattade beslut om bestämmelsen våren 2002 (prop. 2001/02:80, bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190). I propositionen anförde regeringen att den ansåg det angeläget att förtroendevalda med oregelbundna arbetstider skulle ha en faktisk möjlighet att fullgöra sina förtroendeuppdrag (s. 84). Exempelvis borde, enligt regeringen, en förtroendevald som skulle arbeta natten före ett heldagssammanträde ha rätt till ledighet från nattskiftet. Med den dåvarande bestämmelsen i 4 kap. 11 § kommunallagen fanns dock inget direkt stöd för rätt till ledighet i ett sådant fall. Med den föreslagna ändringen, som alltså riksdagen biföll, förtydligades enligt regeringen t.ex. att en förtroendevald med oregelbunden arbetstid ska ha rätt till ledighet från ett nattskift för att vara utvilad till ett sammanträde som börjar morgonen därpå (s. 139).

Förtroendevaldas närvarorätt

Fullmäktige får enligt 4 kap. 23 § kommunallagen besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd ska 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 ska ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

I förarbetena till den nuvarande kommunallagen diskuterades frågan om att ge obligatorisk närvarorätt för ett parti som har fått mandat i fullmäktige (prop. 1990/91:117). 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 valutslagens 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 frågå 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 (bet. 1990/91:KU38).

Tidigare behandling

Frågan om möjlighet att behålla fullmäktigeuppdrag vid flytt från kommun, t.ex. för att studera på annan ort, har vid flera tillfällen behandlats av utskottet (t.ex. bet. 2003/04:KU19). Utskottet har därvid delat uppfattningen avseende väljarnas exklusiva rätt att utse ledamöter i fullmäktige och anfört att sambandet mellan rösträtt och valbarhet inte bör brytas. Motioner om möjlighet att behålla fullmäktigeuppdrag vid flytt från kommun har avstyrkts mot denna bakgrund.

Vad gäller förtroendevaldas rätt till ledighet beslutade riksdagen våren 2006, på förslag från konstitutionsutskottet, om ett tillkännagivande till regeringen att låta utreda behovet av åtgärder för att förstärka skyddet mot försämringar av politiskt förtroendevaldas situation på arbetsplatsen på grund av uppdraget (bet. 2005/06:KU15, rskr. 2005/06:152–153). I utskottets betänkande redovisades de nuvarande bestämmelserna om kommunalt förtroendevaldas rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag, däribland ledighet för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. Utskottet anförde bl.a. att gällande bestämmelser om fullgörande av politiska förtroendeuppdrag vilar på den grundläggande förutsättningen att den valdes situation på arbetsplatsen inte ska försämrats på grund av uppdraget. Om det av den begärda utredningen skulle visa sig att en utbyggd lagreglering var att föredra förutsatte utskottet att regeringen lämnar förslag härom till riksdagen och därvid beaktar eventuella konsekvenser för bl.a. arbetsrättslig lagstiftning.

Även frågan om närvarorätt för representanter för mindre partier vid nämndsammanträden har tidigare behandlats av utskottet (t.ex. bet. 2003/04:KU3). Utskottet har då vidhållit den bedömning som gjordes då den nuvarande kommunallagen infördes och avstyrkt motioner i frågan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla sin tidigare uppfattning, nämligen att det är väljarnas exklusiva rätt att utse ledamöter i fullmäktige och att sambandet mellan rösträtt och valbarhet inte bör brytas. Utskottet anser således inte att fullmäktige ska ges rätt att besluta om undantag från detta samband för uppdrag i fullmäktige. Mot denna bakgrund avstyrks motion 2006/07:K340.

Vad gäller förtroendevaldas rätt till ledighet noterar utskottet att riksdagen våren 2002 fattade beslut om ändringar i kommunallagen som innebär att det numera finns direkt stöd i kommunallagen för att förtroendevalda ska ha rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de ska kunna fullgöra sina uppdrag, däribland ledighet för behövlig dygnsvila omedelbart före eller efter mötena. En förtroendevald som arbetar natten före ett heldagssammanträde har alltså, enligt gällande ordning, rätt till ledighet från nattskitet. I sammanhanget kan också noteras att riksdagen våren 2006 riktade ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda behovet av åtgärder för att förstärka skyddet mot försämringar av politiskt förtroendevaldas situation på sin arbetsplats på grund av sina förtroendeuppdrag. Utskottet ser mot denna bakgrund inget behov av ett sådant tillkännagivande som föreslås i motion 2006/07:K329. Motionen avstyrks.

Vad gäller förtroendevaldas närvarorätt vill utskottet framhålla att mindre partier i fullmäktige har ett från demokratisynpunkt berättigat intresse av information och insyn i nämndernas arbete och den beredningsprocess som föregår fullmäktiges handläggning av ärendena. Samtidigt måste självfallet valutslaget ha betydelse för partiernas ställning och inflytande. Dessutom innebär den nuvarande ordningen i kommunallagen att fullmäktige ges stor frihet att självt bestämma om organisation och arbetsformer i kommunen respektive landstinget. Mot bakgrund av det anförda har utskottet fortfarande uppfattningen att de mindre partiernas intressen bör tillgodoses på frivillighetens väg efter fullmäktiges egen bedömning av förhållandena i varje kommun respektive landsting. Utskottet avstyrker därför motion 2006/07:K253.

Kommundelning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om att förstärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen med hänvisning till pågående remissbehandling.

Motion

I motion 2006/07:K365 av Kerstin Lundgren (c) begärs att regeringen lägger fram förslag till ändring i lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen. I motionen anförs att det i dag krävs synnerliga skäl för att regeringen ska besluta om en indelningsändring om kommunfullmäktige motsatt sig denna. Detta leder, anser motionären, till att en mycket stark folkvilja, uttalad i en folkomröstning, helt kan sakna värde eller väger lätt. Utifrån synsättet att makten utgår ifrån medborgarna borde synnerliga skäl krävas för att en kommun ska kunna motsätta sig en indelningsändring, där en majoritet av befolkningen i den del som önskar bilda egen kommun klart uttryckt detta i en folkomröstning. Vidare anförs i motionen att en seriös framställan om indelningsförändring alltid bör leda till utredning och en beredningsprocess där berörda medborgare ges tillfälle att sätta sig in i frågan.

Gällande ordning

Enligt 8 kap. 5 § regeringsformen ska grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner bestämmas i lag. Med kommuner avses därvid även landsting (prop. 1978/79:157 s. 34).

Indelningsfrågor, såsom kommunindelning, regleras av lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen). Enligt 1 kap. 1 § får regeringen besluta om indelningsändring. En *grundläggande förutsättning* är att ändringen kan antas medföra bestående fördelar för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av en föreslagen ändring i kommunindelningen ska särskild hänsyn tas till *önskemål och synpunkter från den eller de kommuner* som närmast berörs av ändringen. Om en kommun motsätter sig en indelningsändring får beslut om ändringen meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Enligt förarbetena (prop. 1978/79:157) kan det dock inte uteslutas att det kan förekomma fall när det är befogat att låta kommunen stå tillbaka för andra intressen. Bestämmelsen om synnerliga skäl har därför inte den innebörden att en kommun har vetorätt mot en indelningsändring.

Vidare ska *särskild hänsyn även tas till befolkningens inställning*. I förarbetena anförs att en klar opinion torde få avgörande betydelse, om inte den lösning som befolkningen uttalat sig för innebär någon olägenhet från allmän synpunkt. I propositionen användes termen *ortsbefolkning*, vilket hade innebörden att särskild hänsyn behövde tas endast till befolkningen i den del av en kommun som skulle brytas ut och bilda en egen kommun – inte till befolkningen i den minskade kommunen eller i en hel kommun som skulle läggas samman med en annan kommun. I de senare fallen företrädde befolkningens inställning enligt propositionen alltid av fullmäktige. Vid utskottsbehandlingen i riksdagen ändrades termen *ortsbefolkning* emellertid till *befolkning*. Ändringen innebar att särskild hänsyn skulle tas till

befolkningens inställning i hela den kommun som berörs av en indelningsändring. Genom utskottets uttalande ska alltså hänsyn tas till fler personers inställning än vad som följer av propositionsuttalandet (bet. 1978/79:KU40 s. 5).

Om en kommun är negativ till en indelningsändring men befolkningen tydligt uttalat sig för den, måste det avgöras om befolkningens vilja tillsammans med övriga aspekter, bl.a. näringsgeografiska, innebär att det föreligger synnerliga skäl för att gå emot kommunens vilja. Hur denna bedömning närmare ska göras beskrivs inte i förarbetena.

Utredning om indelningsändringar enligt 1 kap. 1 § ska göras av Kammarkollegiet. Kollegiet kan också, när det bedöms lämpligt, överlämna åt länsstyrelsen att göra utredningen. Om det behövs med hänsyn till ärendets omfattning och beskaffenhet, får Kammarkollegiet även uppdra åt en särskild utredare att göra utredningen.

Enligt 1 kap. 24 § ska när det finns skäl till det en *särskild undersökning* göras om befolkningens inställning till en indelningsändring. I förarbetena anfördes att bestämmelsen om att särskild hänsyn ska tas till ortsbefolkningens (av riksdagen ändrat till befolkningen) önskemål och synpunkter förutsätter att det finns möjligheter för befolkningen att uttrycka sin mening (prop. 1978/79:157 s. 51 f.). Den myndighet som har hand om utredningen bör i varje särskilt fall få avgöra om det finns skäl att genomföra en undersökning om ortsbefolkningens inställning. Om kommunen som ett led i sin behandling av frågan har hört befolkningen eller om befolkningens mening på annat sätt står klar behöver någon undersökning inte ske.

Undersökningen om befolkningens inställning ska, enligt 1 kap. 24 §, göras av länsstyrelsen. Den kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. I praktiken görs undersökningen om befolkningens inställning oftast inte av länsstyrelsen utan av berörd kommun, som då också bekostar den (SOU 2002:33 s. 72). Kommunen och Kammarkollegiet kommer då överens om att kommunen ska göra undersökningen. Detta förfarande har stöd i förarbetena, där det anges att kommunfullmäktige i första hand bör ges tillfälle att inhämta synpunkter från befolkningen, eftersom detta är den mest naturliga vägen (prop. 1978/79:157 s. 51 och 117, bet. 1978/79:KU40 s. 6). Om kommunen gör undersökningen är det också kommunen som beslutar om den ska göras genom folkomröstning eller opinionsundersökning samt hur omfattande den ska vara.

Utredningar

Kommundemokratikommittén

Genom tilläggsdirektiv (dir. 2001:75) fick Kommundemokratikommittén 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 förfa-

randet vid ändringar i länsindelningen borde lagregleras. I uppdraget ingick också att överväga vilken tyngd befolkningens inställning i en indelningsfråga borde ha.

Kommittén lämnade i betänkandet *Ändrad indelning* (SOU 2002:33) förslag till ändringar. I sina allmänna överväganden anförde kommittén att en samlad översyn av reglerna för ändring av läns-, landstings- och kommunindelningen borde göras i ett vidare sammanhang.

Vad gäller frågan om befolkningens inställning bedömde kommittén att stor vikt bör fästas vid en klart uttryckt folkopinion vid beslut om indelningsändring (s. 94 f.). Befolkningens inställning måste dock i det enskilda fallet vägas mot andra intressen och faktorer, bl.a. kommunens inställning samt näringsgeografiska och ekonomiska förhållanden. Eftersom dessa intressen och faktorer varierar från fall till fall är det inte, ansåg kommittén, möjligt att närmare ange hur en sådan avvägning bör göras. Avvägningen fordrar en helhetsbedömning som i grunden vilar på politiska ställningstaganden och värderingar. Kommittén bedömde därför att de avvägningar som utredande och beslutande myndighet har att göra täcks in av indelningslagen i dess nuvarande utformning.

Kommittén anförde också att om befolkningen tydligt uttalat sig för en indelningsändring, och goda skäl i övrigt talar för en sådan, så kunde kravet på synnerliga skäl ofta antas vara uppfyllt om kommunen inte anfört tungt vägande skäl för sin uppfattning.

Vad gäller själva utredningsförfarandet anförde kommittén att det ofta inleds med ett remissförfarande där kommunen eller landstinget på ett tidigt stadium ges möjlighet att yttra sig över det aktuella indelningsärendet.¹ Remissen ligger sedan till grund för utredningsmyndighetens beslut om vidare utredning. Om kommunen avvisar förslaget till indelningsändring genomförs sällan någon ytterligare utredning. Skälet torde enligt kommittén vara att utsikterna för en indelningsändring bedöms som små eftersom det i sådana fall krävs synnerliga skäl för att en indelningsändring ska komma till stånd. Kommittén noterade att det innebär att kommunens inställning inte bara har stor betydelse vid den slutliga sammanvägningen av intressen utan även för hur grundligt frågan om en indelningsändring utreds.

Enligt kommittén måste det i varje enskilt fall bedömas om det är rimligt att avbryta en utredning med hänvisning till att en kommun avvisat ett förslag till indelningsändring. Vid bedömning av detta borde vikt fästas vid de sakskalet som kommunen anför för sitt avslag. Kommittén ansåg det olyckligt om utredningar om indelningsändringar regelmässigt avbryts när en kommun i det preliminära remissvaret avvisar ett ändringsförslag.

Kommittén föreslog att en kommun innan den besvarar en remiss om sin preliminära inställning till en indelningsändring, eller själv ansöker om en sådan ändring, ska genomföra ett samrådsförfarande med befolkningen.

¹ Om kommunen själv ansöker om en indelningsändring skickas ingen remiss till kommunen.

Kommittén anförde i betänkandet också att befolkningens inställning utreds, i praktiken, i alla större ärenden om ändring i kommunindelningen (s. 71).

Kommitténs förslag har inte föranlett någon proposition.

Ansvarskommittén

Ansvarskommittén har överlämnat slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10). I betänkandet analyserar kommittén frågorna om det behövs en ny kommunindelningsreform och om de befolkningsmässigt krympande kommunerna i olika delar av landet kommer att få problem i olika avseenden. Kommitténs bedömning när det gäller de mindre kommunerna är att det för närvarande inte behöver genomföras någon kommunindelningsreform (s. 266).

I ett längre perspektiv bedömer kommittén dock att vissa kommunsammanläggningar kommer att bli aktuella (s. 268). Enligt kommittén finns anledning för staten att särskilt följa utvecklingen i de mindre kommunerna. Ett system för att tidigt upptäcka avvikelser – t.ex. kvalitetsbrister eller bristande valmöjligheter för brukare utifrån ett likvärdighetsperspektiv – är angeläget. Det finns också, enligt kommittén, anledning att ge ett aktivt stöd till de kommuner som själva bedömer att en sammanläggning skulle leda till ökad förmåga att klara de kommunala uppgifterna och att möta medborgarnas framtida behov på ett bra sätt.

Kommitténs betänkande remissbehandlas för närvarande.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat motioner om förstärkning av medborgarnas makt över den kommunala indelningen. Våren 1999 föreslog utskottet att riksdagen skulle tillkännage för regeringen att det borde bli lättare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med delningar underlättas (bet. 1998/99:KU21). Riksdagen följde utskottet (rskr. 1998/99:163).

I sin skrivelse med redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen anförde den dåvarande regeringen att den avsåg att genom olika insatser underlätta för kommuner som vill gå samman (skr. 2005/06:75 s. 76, se även prop. 2005/06:1 utg.omr. 25 avsnitt 2.7). Något behov av att underlätta proceduren i samband med kommundelningar bedömdes däremot inte föreligga. Skrivelsen behandlades av konstitutionsutskottet och föranledde i denna del inget uttalande från utskottets sida (bet. 2005/06:KU34).

Utskottet har också senare avstyrkt motioner om förstärkning av medborgarnas makt över den kommunala indelningen (t.ex. 2003/04:KU3). Utskottet har därvid delat Kommundemokratikommitténs bedömning att frågan om ändringar i reglerna om kommunindelning m.m. (se ovan) bör utredas i ett vidare sammanhang och hänvisat till Ansvarskommitténs arbete.

Utskottets ställningstagande

Kommunerna har stor betydelse som arenor för lokal demokrati och organ för lokalt självstyre, men de fyller även en central välfärdspolitisk funktion som utförare och förmedlare av offentlig service till kommuninvånarna. Ändringar i kommunindelningen måste således diskuteras ur flera aspekter. I Ansvarskommitténs betänkande behandlas bl.a. frågan om det finns behov av en ny kommunindelning och vad en minskande befolkning kan medföra för problem framöver i små kommuner. Enligt utskottets mening bör frågan om eventuellt nya regler för ändringar i kommunindelningen avvakta beredningen av Ansvarskommitténs betänkande. Med hänvisning till detta avstyrker utskottet motion 2006/07:K365.

Ökat direktinflytande för medborgare

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionsyrkanden om ökat direktinflytande för medborgarna med hänvisning till den kommunala självstyrelsen. Jämför reservation 1 (mp).

Motion

Mikael Johansson m.fl. (mp) föreslår i motion 2006/07:K368 att riksdagen tillkännager för regeringen att direktdemokrati införs i representativa beslutsprocesser (yrkande 4). I stället för att, som i dag, medborgarna får ta ställning till färdiga förslag från politikerna, t.ex. i planfrågor, bör de komma in direkt när stora och viktiga förändringsprocesser börjar. Därefter bör tjänstemännen utarbeta förslag till politikerna utifrån de förslag som medborgarna lagt fram.

Motionärerna föreslår också att medborgarna får större del i det lokala beslutsfattandet om budgeten (yrkande 5). Som exempel nämns Kalix, där man hållit ett kommunal rådslag om skattenivån, och delar av Brasilien, där man utarbetat ett system med ”deltagarbudgetar”. Motionärerna vill prova att utveckla denna möjlighet.

Ytterligare förslag från motionärerna gäller införande av obligatorisk rätt att lägga fram medborgarförslag (yrkande 6) och obligatoriskt öppna nämnsammanträden (yrkande 7). Genom att införa rätten för medborgare i alla kommuner att lägga fram förslag till fullmäktige förbättras, menar motionärerna, förhållandet mellan väljare och valda. Motionärerna framhåller även att medborgarna därmed också skulle kunna tillföra den kompetens till beslutsprocessen som behövs för bra beslut. Att öppna nämnsammanträdena för allmänheten skulle enligt motionärerna vara ett enkelt sätt att ge insyn i beslutsgångarna, minska misstänksamheten och öka möjligheten att tidigt i beslutsprocessen förmedla värdefull informa-

tion till politikerna. I dag kan kommunfullmäktige medge en nämnd att besluta om öppna nämndsammanträden, och motionärerna anser att det nu är dags att göra det obligatoriskt med öppna nämndsammanträden.

Gällande ordning med bakgrund

Demokrati och kommunala organisations- och verksamhetsformer

I kommunallagens inledningsparagraf, 1 kap. 1 §, anges att Sverige är indelat i kommuner och landsting och att dessa på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund sköter de angelägenheter som anges i kommunallagen eller i särskilda föreskrifter.

Bestämmelsen är en motsvarighet till stadgandet i regeringsformens inledningsparagraf (prop. 2001/02:80 s. 73). I propositionen anförde regeringen att demokratin som grundläggande princip gäller för alla kommuner och landsting, men hur den utformas konkret är i stor utsträckning en fråga för varje kommun respektive landsting att själv besluta om. Det finns inte, menade regeringen, en demokratimodell som passar i alla kommuner och landsting. Med förslaget ville regeringen betona vikten av att alla kommuner och landsting särskilt uppmärksammar vilka effekter olika åtgärder får för den kommunala demokratin. Regeringen framhöll att det är av avgörande betydelse för medborgarna att kommuner och landsting på förhand analyserar hur nya organisations-, styr- och verksamhetsformer kan komma att påverka olika gruppers insyn, inflytande och ansvar.

Medborgarförslag

Sedan den 1 juli 2002 kan kommuner och landsting med stöd av 5 kap. 23 § kommunallagen besluta att medborgarna får väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag. Enligt 5 kap. 25 § kommunallagen ska alla ärenden som väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 §, däribland medborgarförslagsärenden, också beslutas av fullmäktige.

Riksdagen har under innevarande riksmöte beslutat om ändringar i kommunallagen för att förenkla hanteringen av medborgarförslag (prop. 2006/07:24, bet. 2006/07:KU8, rskr. 2006/07:101). Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2007 och innebär bl.a. att fullmäktige ska kunna överlåta till styrelsen eller annan nämnd att besluta i ärenden som väckts genom medborgarförslag.

Regeringen ansåg i propositionen att det är viktigt att underlätta för kommunerna och landstingen i hanteringen av medborgarförslag och att en förenklad hantering kan öka viljan att införa och behålla medborgarförslag i kommunen eller landstinget (prop. 2006/07:24 s. 10). I propositionen redovisades att cirka två tredjedelar av alla kommuner och en tredjedel av alla landsting har infört medborgarförslag (s. 7).

Öppna nämndsammanträden

En nämnds sammanträden ska enligt 6 kap. 19 a § kommunallagen hållas inom stängda dörrar. Nämnden får besluta att dess sammanträden ska vara offentliga, om fullmäktige har medgett det. Vidare får nämnden, om fullmäktige har medgett det, besluta att den eller de som har väckt ett ärende genom medborgarförslag får närvara när nämnden behandlar ärendet och delta i överläggningarna men inte i besluten. I ärenden som avser myndighetsutövning eller i vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess ska dock sammanträdena alltid hållas inom stängda dörrar.

Möjligheten att hålla offentliga nämndsammanträden infördes 1994. I propositionen 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 (prop. 1993/94:188 s. 57 f.). I vissa nämnder, framför allt de som ansvarar för specialreglerade uppgifter, handläggs en stor mängd ärenden av integritets känslig 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 ska ta ställning till frågan om en nämnd ska 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 det – när fullmäktige väl har medgivit en nämnd rätt att hålla offentliga sammanträden – är nämnden som har att avgöra vilka ärenden som kan handläggas vid ett offentligt sammanträde 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.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat motioner om *offentliga nämndsammanträden* (t.ex. bet. 2003/04:KU3). Utskottet har då betonat vikten av att medborgarna har största möjliga insyn i och information om den kommunala verksamheten samt framhållit att möjligheten att hålla offentliga nämndsammanträden är av stort värde i det sammanhanget. Utskottet har också utgått från att såväl fullmäktige vid avgörandet av frågan om en nämnd ska tillåtas hålla offentliga sammanträden som nämnderna själva vinnlägger sig om att göra öppenheten så vid som möjligt. Samtidigt har utskottet pekat 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 – har utskottet ansett att den gällande ordningen bör behållas och, med anledning av det, avstyrkt motioner om öppna nämndsammanträden.

Utskottet har även behandlat motioner om *obligatoriskt införande av medborgarförslag* i alla kommuner (t.ex. bet. 2003/04:KU3). Utskottet har därvid ansett 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. Enligt utskottets uppfattning har därför inte funnits anledning att besluta om obligatoriskt införande av medborgarförslag i alla kommuner.

Utskottets ställningstagande

I kommunallagens inledningsparagraf fastslås att demokratin gäller som grundläggande princip för alla kommuner och landsting. Hur den kommunala demokratin ska utformas konkret har dock i stor utsträckning ansetts vara en fråga för varje kommun respektive landsting att själv besluta om. Utskottet vidhåller denna uppfattning. Det bör med andra ord inte vara en uppgift för staten utan för kommunerna och landstingen själva att, inom ramen för sin självstyrelse och det gällande regelverket, besluta närmare om formerna för den lokala demokratin och invånarnas direktdemokratiska inflytande. Friheten för kommuner och landsting får redan i dag anses vara omfattande härvidlag. I sammanhanget kan nämnas att kommunallagen erbjuder möjlighet för kommuner och landsting att på ett formaliserat sätt införa olika former av direkt inflytande och ökad insyn i beslutsprocessen, t.ex. möjlighet för medborgarna att väcka förslag i fullmäktige och anordnande av öppna nämndsammanträden.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motion 2006/07:K368 yrkandena 4–7.

Demokrati och IT

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om stärkt påverkansmöjlighet med ny teknik med hänvisning till att frågan är uppmärksamrad av regeringen. Jämför reservation 2 (mp).

Motion

I motion 2006/07:K368 föreslår Mikael Johansson m.fl. (mp) ett tillkännagivande om stärkt påverkansmöjlighet med ny teknik (yrkande 12). Motionärerna anför att den moderna informationstekniken innebär helt nya möjligheter att inhämta synpunkter från medborgarna utan att de fysiskt behöver ta sig till t.ex. fullmäktiges sammanträde.

Bakgrund

Våren 2004 behandlade utskottet motioner om demokrati och IT (bet. 2003/04:KU19). Utskottet avstyrkte motionerna med hänvisning till pågående arbete. Utskottets m-, fp-, kd-, c- och mp-ledamöter reserverade sig mot utskottets förslag till riksdagsbeslut. I reservationen föreslogs ett tillkännagivande till regeringen om att den borde låta utreda Internets användning i demokratiska beslutsprocesser och förekomsten av eventuella rättsliga och tekniska hinder därvidlag. Kammaren biföll reservationen (rskr. 2003/04:277).

Regeringen beslutade i december 2004 att ge Örebro universitet i uppdrag att, med riksdagens tillkännagivande som utgångspunkt, utreda användningen av IT i demokratiska beslutsprocesser (dnr Ju2004/5731/D). I uppdraget ingick även att utreda förekomsten av eventuella rättsliga och tekniska hinder för användningen samt att föreslå möjliga åtgärder för att undanröja dessa hinder. Inom ramen för uppdraget skulle också lämnas förslag till hur kommunala initiativ för att öka deltagandet i demokratiska processer kunde uppmuntras.

Hösten 2006 redogjorde regeringen i budgetpropositionen för 2007 för innehållet i utredningen, som redovisades i oktober 2005 (prop. 2006/07:1 utg.omr. 1 avsnitt 4.4.1). Vad gäller den framtida politikens inriktning anförde regeringen att ytterligare insatser för att underlätta respektive motverka hinder för människors deltagande och inflytande kan komma att övervägas utifrån de erfarenheter och kunskaper som samlas in bl.a. genom de försöksverksamheter som bedrivits inom ramen för 2006 års demokratisatsning (avsnitt 4.9). I det ingår också, anförde regeringen, att överväga möjligheterna att stärka och underlätta användandet av IT i de demokratiska processerna. Vidare uppgav regeringen att stöd avsågs ges

inom ramen för 2006 års demokratiseringsning till ett kommunalt initiativ för att pröva IT som ett verktyg för deltagande. Enligt regeringen avsågs det också följas upp med ett större rådslag kring dessa frågor.

Våren 2007 redovisade regeringen för riksdagen att den i december 2006 gav Örebro universitet i uppdrag att genomföra en fördjupad studie om hur användningen av IT i demokratiska processer kan stärkas och underlättas (skr. 2006/07:75 s. 152). I uppdraget ingår att särskilt undersöka hur dialogen mellan dels förtroendevalda och medborgare, dels förvaltning och medborgare, såväl inför beslut som vid genomförandet av besluten, kan fördjupas med stöd av IT samt vilken roll IT spelar för åsiktsbildningsprocessen. I uppdraget ingår även att lämna förslag till åtgärder. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 30 april 2007.

Utskottets ställningstagande

Våren 2004 tillkännagav riksdagen för regeringen att regeringen borde låta utreda Internets användning i demokratiska beslutsprocesser och förekomsten av eventuella rättsliga och tekniska hinder därvidlag. En sådan utredning har sedan också företagits. Dessutom beslutade regeringen nyligen om en fördjupad studie om hur användningen av IT i demokratiska processer kan stärkas och underlättas. Utskottet ser mot denna bakgrund inget behov av ett uttalande från riksdagen för att fästa regeringens uppmärksamhet på vad som anförs i motion 2006/07:K368 yrkande 12. Motionsyrkandet avstyrks.

Brukarinflytande

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om stärkt brukarinflytande. En motion avser brukarinflytande för äldre personer, vilken avstyrks med hänvisning till aviserade åtgärder. Jämför reservation 3 (mp).

Motioner

I motion 2006/07:K368 av Mikael Johansson m.fl. (mp) föreslås ett tillkännagivande om utveckling av formerna för brukarinflytande (yrkande 8). Motionärerna anser att regeringen ska återkomma till riksdagen med preciserade förslag på hur ett breddat brukarinflytande kan utformas. I motionen framhålls bl.a. brukarinflytande genom föräldra- och elevstyrda skolor.

I motion 2006/07:K331 av Jan Björkman m.fl. (s) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om äldre människors brukarinflytande. Motionärerna anför att de äldres inflytande kan säkerställas genom en tydligare lagstiftning eller på annat sätt, och de begär att regeringen prövar frågan hur det kan göras.

Gällande ordning m.m.

Kommunallagen innehåller allmänna bestämmelser om brukarinflytande, brukarmedverkan och självförvaltningsorgan.

Enligt 6 kap. 8 § ska nämnderna verka för att samråd sker med dem som utnyttjar deras tjänster. I 6 kap. 38 § ges möjlighet för nämnderna att utvidga möjligheterna till brukarinflytande över sin verksamhet. Enligt denna bestämmelse får en nämnd som uppdragit åt en anställd att besluta på nämndens vägnar föreskriva att den anställde ska vara skyldig att samråda med brukarna. Nämnden får också föreskriva att en anställd får fatta beslut endast om företrädare för dem som utnyttjar nämndens tjänster har tillstyrkt beslutet.

I 7 kap. 18–22 §§ finns bestämmelser om självförvaltningsorgan. Bland annat sägs att fullmäktige, om inte något annat följer av lag eller annan författning, får besluta att en nämnd får uppdra åt ett självförvaltningsorgan under nämnden att helt eller delvis sköta driften av en viss anläggning eller en viss institution. Självförvaltningsorganet ska bestå av företrädare för dem som nyttjar anläggningen eller institutionen och de anställda.

Olika former av brukarinflytande finns också reglerat i speciallagstiftning. Till exempel föreskrivs i 5 kap. 2 § skollagen (1985:1100) att eleverna ska ha inflytande över hur deras utbildning utformas. I 4 kap. 5 § gymnasieförordningen (1992:394) föreskrivs att det vid varje skola ska finnas en skolkonferens. Den är, enligt 4 kap. 6 §, ett organ för att behandla vissa frågor som har stor betydelse för eleverna samt för informationsutbyte, samråd och gemensamma diskussioner mellan rektor, personal och elever.

Sedan 1997 pågår en försöksverksamhet som ger landets gymnasier rätt att tillsätta lokala styrelser med elevmajoritet, se förordningen (1997:642) om försöksverksamhet med lokala styrelser inom gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Regeringen har uppgett att denna verksamhet kommer att upphöra och att man avser att återkomma till frågan om elevinflytande i en kommande skollagsproposition (se riksdagens prot. 2006/07:32).

Bakgrund

Brukarinflytande allmänt

År 2001 genomfördes en kartläggning som visade att olika former av brukarinflytande hade blivit allt vanligare i de svenska kommunerna och landstingen (Ds 2001:34). Över 90 % av alla kommuner och landsting hade någon form av brukarinflytande över den kommunala verksamheten. De vanligaste områdena för brukarinflytande var grundskola och barnomsorg, därefter äldreomsorgen och omsorgen om funktionshindrade. Villkorad delegation och självförvaltningsorgan var mer ovanliga.

Äldres inflytande

I budgetpropositionen för 2007 redovisade regeringen målen för äldrepolitiken (prop. 2006/07:1 utg.omr. 9 avsnitt 7.3). Enligt dessa ska äldre kunna leva ett aktivt liv och ha inflytande i samhället och över sin vardag, kunna åldras i trygghet och med bibehållet oberoende, bemötas med respekt samt ha tillgång till god vård och omsorg.

I propositionen anfördes att målen är beslutade av riksdagen (prop. 1997/98:113, bet. 1997/97:SoU24, rskr. 1997/98:307) och att i den mån regeringen bedömer att indelning i politikområden eller mål för dessa bör ändras skulle man återkomma vid ett senare tillfälle.

Vad gäller den framtida politikens inriktning anför regeringen i budgetpropositionen för 2007 bl.a. att den vill öka valfriheten inom äldreomsorgen (avsnitt 7.6). En större valfrihet stärker, menar regeringen, individens möjligheter till inflytande över den egna vardagen.

Den 18 januari 2007 beslutade regeringen att ge Socialstyrelsen i uppdrag att, i samarbete med Sveriges Kommuner och Landsting, fr.o.m. 2007 påbörja arbetet med att utveckla ett nationellt system för öppna jämförelser av effekter, kostnader och kvalitet inom vården och omsorgen om äldre (dnr S2006/7202/ST, S2007/518/ST delvis). I uppdraget ingår bl.a. att utveckla nationella indikatorer på kvalitet och effektivitet ur medborgarnas och brukarnas perspektiv. Socialstyrelsen ska årligen, med början 2007, publicera en rapport med öppna jämförelser. Den långsiktiga ambitionen är att de öppna jämförelserna ska fungera som ett underlag för brukarnas fria val av utförare av äldreomsorg.

Den 15 mars 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda förutsättningarna för ökad valfrihet inom äldre- och handikappomsorgen (dir. 2007:38). Utgångspunkten för utredarens förslag ska vara att öka valfriheten och inflytandet för äldre och personer med funktionshinder. I direktiven anför regeringen att den vill stärka individens möjligheter till inflytande över den egna vardagen och att valfriheten för äldre och personer med funktionshinder behöver öka. Frågor som ska belysas i utredningen är bl.a. brukarens möjlighet att byta utförare och att framföra klagomål.

Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 januari 2008.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att det stora flertalet kommuner har någon form av brukarinflytande. På vilka områden och de närmare formerna för detta avgörs till stor del enligt kommunallagen av kommunerna själva. Utskottet finner här ingen anledning att ändra denna ordning. Utskottet kan också konstatera att regeringen har vidtagit åtgärder för att i framtiden stärka bl.a. äldre personers inflytande inom äldreomsorgen. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2006/07:K331 och 2006/07:K368 yrkande 8.

Barns inflytande

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker ett motionsyrkande om förstärkning av barns inflytande med hänvisning till att regeringen redan arbetar med frågan och avser att återkomma till riksdagen med en redogörelse. Jämför reservation 4 (mp).

Motion

I motion 2006/07:K368 av Mikael Johansson m.fl. (mp) föreslås ett tillkännagivande om behovet av att stärka barns inflytande (yrkande 11). Motionärerna anser att det är angeläget att låta yngre personer få påverka utvecklingen i högre utsträckning än i dag. De nämner som exempel att kommuner låtit ungdomar ned till elva år delta i kommunala beslutsprocesser.

Bakgrund

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2007 mål för politikområdet Barnpolitik (prop. 2006/07:1 utg.omr. 9 avsnitt 5.3). Målet är att barn och unga ska respekteras och ges möjlighet till utveckling och trygghet samt delaktighet och inflytande. Politikområdet omfattar insatser för att förverkliga bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) i Sverige (avsnitt 5.1). Med barn avses varje flicka och pojke under 18 år.

Ovanstående mål är beslutat av riksdagen (prop. 2002/03:1 utg.omr. 9, bet. 2002/03:SoU1, rskr. 2002/03:81). I budgetpropositionen för 2007 uppger regeringen att den återkommer vid ett senare tillfälle om den bedömer att indelning i politikområden eller mål för dessa bör ändras (avsnitt 5.3).

I maj 2006 beslutade den tidigare regeringen att överlämna skrivelsen Ett Sverige för barn – redogörelse för regeringens barnpolitik till riksdagen (skr. 2005/06:206). I skrivelsen redovisades bl.a. insatser för att öka barns och ungas aktiva deltagande i samhällslivet (avsnitt 4.6).

I november 2006 beslutade regeringen att återkalla nämnda skrivelse (skr. 2006/07:12). Regeringen anförde därvid att den avser att återkomma till riksdagen med en redogörelse för barnpolitiken och dess inriktning under våren 2007.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att målen för politikområdet Barnpolitik omfattar delaktighet och inflytande samt att regeringen under våren 2007 avser att återkomma till riksdagen med en redogörelse för barnpolitiken. Utskottet ser

mot denna bakgrund inget behov av ett sådant tillkännagivande som föreslås i motion 2006/07:K368 yrkande 11 och avstyrker därför motionsyrkandet.

Kommunala ”konstitutionsutskott”

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande en motion om inrättande av kommunala ”konstitutionsutskott”.

Motion

I motion 2006/07:K318 av Tobias Krantz (fp) föreslås ett tillkännagivande om att utreda frågan om stärkt förtroendemannarevision i kommunerna i form av kommunala ”konstitutionsutskott”. Motionären anför att den kommunala revisionen bör reformeras längs två linjer. För det första bör det skapas en oberoende kommunal revision, gärna med Riksrevisionen som förebild. Våren 2006 fattade riksdagen ett beslut, som enligt motionären kan öppna för en utveckling i den riktningen, då en reservation i ett betänkande från konstitutionsutskottet bifölls. För det andra bör revisionen förnyas i så måtto att granskning utförd av förtroendevalda ur ett ”konstitutionellt” perspektiv ges en stärkt roll. Enligt motionären bör en ordning med särskilda granskningsnämnder införas vars uppgift ska motsvara den som konstitutionsutskottet har på nationell nivå. Fullmäktigeledamöter ska, på eget initiativ eller efter initiativ från en kommunmedborgare, kunna anmäla vad de betecknar som missförhållanden till granskning i det kommunala konstitutionsutskottet.

Gällande ordning

Kommunallagen

I kommunallagen finns bestämmelser om den *kommunala revisionen*. Enligt dessa väljs revisorer och revisorsersättare av fullmäktige (3 kap. 9 §). Revisorernas uppgift är att i den omfattning som följer av god revisionssed årligen granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas och fullmäktigeberedningarnas verksamhetsområden (9 kap. 9 och 11 §§). De granskar på samma sätt, genom de revisorer eller lekmannarevisorer som utsetts i kommunala företag, även verksamheten i de företagen. Revisorerna prövar om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen som görs inom nämnderna är tillräcklig. Om revisorerna i sin granskning finner att det föreligger misstanke om att brott av förmögenhetsrättslig karaktär förövats eller om att allmän förvaltnings-

domstols avgörande åsidosatts ska de anmäla förhållandet till berörd nämnd. Om nämnden efter en sådan anmälan inte vidtar åtgärder utan oskäligt dröjsmål, är revisorerna skyldiga att rapportera det till fullmäktige. Revisorerna får dock underlåta att anmäla misstanke om brott till fullmäktige om nämnden funnit att det inte föreligger en sådan misstanke.

Vidare har enligt kommunallagen varje medlem av en kommun eller ett landsting rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten, s.k. *laglighetsprövning* (10 kap. 1 §). De beslut som får överklagas är bl.a. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund och beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art (10 kap. 2 §). Ett överklagat beslut ska upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget, det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller beslutet strider mot lag eller annan författning (10 kap. 8 §).

Riksdagens ombudsmän

Enligt lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän har justitieombudsmännen tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden (1 §). Under ombudsmännens tillsyn står bl.a. kommunala myndigheter och tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa (2 §). Tillsynen omfattar inte ledamöter av beslutande kommunala församlingar. Det innebär att fullmäktiges ledamöter inte står under JO:s tillsyn. Under tillsynen faller emellertid ledamöter i styrelsen eller nämnder.

Riksrevisionen

Enligt lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. får Riksrevisionen inom ramen för effektivitetsrevision granska hur statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet – inklusive verksamhet som bedrivs i kommunal regi – används, om redovisningsskyldighet för medlen gäller mot staten eller särskilda föreskrifter eller villkor har meddelats om hur medlen får användas (2 §).

Doktrinen

I en kommentar till kommunallagen anges att det är klart att det ligger inom revisorernas befogenheter att granska lagligheten i förvaltningen i samband med förvaltnings- eller redovisningsrevisioner, fastän detta inte angivits särskilt. Det har dock ansetts att laglighetsfrågor i första hand ska prövas av de rättsvårdande myndigheterna inom ramen för gällande system, t.ex. genom kommunalbesvär eller JO-tillsyn (Ingegärd Hilborn m.fl., *Kommunallagen – Kommentarer och praxis*, 3:e uppl., 2001, s. 381).

Bakgrund

Frågan om laglighetsgranskning i kommunerna

Flera utredningar har övervägt möjligheten att låta revisorerna övervaka de kommunala besluten från laglighetssynpunkt innan de verkställs. Frågan behandlades också i Lokaldemokratikommitténs delbetänkande *Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots* (SOU 1993:109 s. 78). Däri framhöll kommittén betydelsen av en utvidgning av de kommunala revisorernas obligatoriska uppgifter till att även omfatta granskningen av lagligheten i nämndernas verksamhet. Kommittén gjorde sin bedömning utifrån den omständigheten att laglighetsgranskning ingår i revisorernas arbete. Lokaldemokratikommittén framförde i sitt slutbetänkande *Lokal demokrati i utveckling* (SOU 1993:90 s. 178) som sitt huvudförslag, att revisorernas laglighetsgranskning skulle göras obligatorisk. Kommittén angav att det inte skulle innebära någon ingripande förändring i revisorernas uppgifter och arbetsförutsättningar om granskningen genom bestämmelser i kommunallagen skulle göras obligatorisk. Remissinstanserna var delade i uppfattningarna om Lokaldemokratikommitténs förslag.

I promemorian *Kommunalt domstolstrots och lagtrots* (Ds 1995:27) framhölls att utredningen inte för närvarande var beredd att föranstalta om något obligatorium och pekade bl.a. på risken att en sådan granskning skulle ta resurser från andra angelägna revisionsuppgifter.

Kommunala förnyelsekommittén föreslog i sitt slutbetänkande *Förnyelse av kommuner och landsting* (SOU 1996:169 s. 131), såsom en av flera åtgärder i syfte att stärka revisionen, att man skulle undersöka om revisorerna ska granska lagligheten i verksamheten.

Kommunrevisionsutredningen gjorde i sitt betänkande *Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument* (SOU 1998:71 s. 105) bedömningen att laglighetsprövning inte ska vara en lagreglerad uppgift för revisorerna, utan dessa frågor ska som hittills prövas av de rättsvårdande myndigheterna. Som skäl för sin bedömning anförde kommittén att frågan om lagligheten i den kommunala förvaltningen regelmässigt prövas i beredningsarbetet. Vidare innefattas, anförde kommittén, i den kommunala revisionens uppgifter en möjlighet för revisorerna att granska lagligheten av förvaltningen. Om laglighetsgranskning görs till en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna finns det dock, menade kommittén, risk för att denna uppgift kan komma att dominera på bekostnad av andra revisionella uppgifter. Kommittén framhöll även att de laglighetsfrågor som ska granskas många gånger juridiskt kan vara mycket komplicerade och att det vid val av revisor inte ställs några krav på vare sig ekonomiska eller juridiska kunskaper. Också en åtgärd att tillkalla den juridiska hjälp som kan behövas vid laglighetsprövning förutsätter, menade kommittén, många gånger ett eget juridiskt kunnande; i annat fall är risken stor att man inte upptäcker problemen.

Regeringen gjorde i propositionen En stärkt kommunal revision samma bedömning som Kommunrevisionsutredningen, dvs. att laglighetsgranskningen inte ska vara en lagreglerad obligatorisk uppgift för revisorerna (prop. 1998/99:66 s. 90). Liksom kommittén framhöll regeringen att de laglighetsfrågor som ska granskas många gånger kan vara mycket juridiskt komplicerade, och den ansåg att revisionens primära uppgift är och bör vara de förvaltnings- och redovisningsrevisionella uppgifterna. Vidare nämnde regeringen att i den kommunala revisionens uppgifter också innefattas en möjlighet men ingen uttrycklig skyldighet för revisorerna att granska lagligheten av förvaltningen. Samtidigt ansåg regeringen att laglighetsfrågor fortsatt skulle prövas i beredningsarbetet och av de rättsvårdande myndigheterna. Regeringen framhöll i propositionen också vikten av en god intern kontroll och dess betydelse när det gäller bl.a. lagenligheten i verksamheten. Det är också möjligt, menade regeringen, för ett sakkunnigt biträde – som enligt 9 kap. 8 § kommunallagen ska biträda revisorerna i granskningen – att i sin granskning göra en bedömning av lagligheten och behandla detta i sin granskningsrapport.

Konstitutionsutskottet berörde i sin behandling av propositionen inte frågan om obligatorisk laglighetsgranskning (bet. 1998/99:KU30).

Utredningen om den kommunala revisionen överlämnade i oktober 2004 betänkandet *Att granska och pröva ansvar i kommuner och landsting* (SOU 2004:107). Utredarens förslag handlade i huvudsak om revisionens oberoende, om tydligheten i fullmäktiges ansvarsprövning samt om behovet av ökad kunskap, förstärkt dialog och ett utvecklat samarbete mellan fullmäktige och revisionen. Frågan om laglighetsgranskning berördes inte nämnvärt. I en bilaga till betänkandet gav utredningen en mer ingående redogörelse för den formella regleringen av den kommunala revisionen. Enligt redogörelsen hör till revisorernas befogenhet också att granska lagligheten i förvaltningen i samband med förvaltnings- eller redovisningsrevisionen (s. 208). Vidare enligt redogörelsen har frågan om revisorernas granskning av laglighet i förvaltningen uppmärksamrats alltmer, men lagtexten ger mycket lite upplysning om det är en revisionell uppgift. Samtidigt noteras i redogörelsen att det infördes en ny bestämmelse i kommunallagen 2002 med innebörden att revisorer har en anmälnings- och rapporteringsskyldighet om avgöranden i allmänna förvaltningsdomstolar åsidosätts (9 kap. 9 §).

I propositionen Stärkt revision och ansvarsprövning i kommuner och landsting lade regeringen förslag till lagändringar för att bl.a. stärka ansvarsprövningen i fullmäktige. Frågan om laglighetsgranskning berördes inte särskilt (prop. 2005/06:55). Däremot utvecklade regeringen sin syn på revisionsansvarets innebörd och revisionens uppgift (s. 49 f.). Förtroendevalda i nämnder och fullmäktigeberedningar har revisionsansvar inför fullmäktige, och regeringen anförde att ansvarets innebörd kommer till uttryck i revisionsuppdraget, som fastställs i 9 kap. 9 § kommunallagen (se ovan). Revisionsansvaret avser därmed såväl ändamålsenlighet och ekonomi som

räkenskaper och intern kontroll. Vidare anförde regeringen att den kommunala revisionen i sin egenskap av fullmäktiges kontrollinstrument har till uppgift att värna demokrati, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och effektivitet, vilket ger en ytterligare dimension till revisionsansvaret. Också utvecklingen av begreppet god revisionsned i kommuner och landsting bidrar, enligt regeringen, till revisionsansvarets innehåll. Revisionsansvarets innebörd uppgavs även variera i enskilda fall beroende på såväl fullmäktiges bedömningsgrunder när ansvar prövas som vilka sanktionsåtgärder fullmäktige väljer att använda i fall av vägrad ansvarsfrihet. Härutöver menade regeringen att utfallet i en eventuell domstolsprövning är av betydelse för revisionsansvarets innebörd (se t.ex. RÅ 1999 ref. 5). Regeringen bedömde att den nuvarande ordningen ger utrymme för viss flexibilitet och anpassning över tid, samtidigt som det finns utrymme att pröva revisionsansvarets innebörd i domstol. Mot denna bakgrund såg regeringen inget skäl att i lagstiftning ytterligare precisera revisionsansvaret.

Konstitutionsutskottet tillstyrkte i sak regeringens förslag (bet. 2005/06:KU27). Frågan om revisionsansvarets innebörd berördes inte i utskottets betänkande. I betänkandet avstyrkte utskottet motioner om en ny utredning om en mer oberoende kommunal revision. Reservation avgavs av ledamöter från m, fp, kd, c och mp till förmån för en ny utredning.

Kammaren biföll reservationen och i övrigt utskottets förslag till beslut (rskr. 2005/06:227).

I december 2006 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att ytterligare stärka den kommunala revisionens oberoende (dnr Fi2006/2581 delvis). Uppdraget ska redovisas den 1 december 2007.

Fråga till statsråd om kommunala "konstitutionsutskott"

Förre statsrådet Lars-Erik Lövdén besvarade den 30 juli 2003 en fråga (2002/03:1223) om kommunala "konstitutionsutskott". Lars-Erik Lövdén uppgav därvid att han inte var beredd att låta utreda frågan om inrättande av sådana. I svaret hänvisades till att, till skillnad från hur det fungerar i regering och riksdag, domstol kan pröva om kommunfullmäktiges, landstingsfullmäktiges respektive nämnders beslut överensstämmer med deras lagenliga befogenheter och skyldigheter. Vidare hänvisades till den kommunala revisionens granskning, till JO:s tillsyn samt till att förtroendevalda i kommuner och landsting bor nära och ofta kommer i kontakt med sina väljare, vilket medför att medborgarna på ett förhållandevis enkelt sätt kan framföra sina synpunkter direkt till de lokala beslutsfattarna.

Tidigare behandling

Utskottet behandlade hösten 1997 ett motionsyrkande om inrättande av kommunala konstitutionsutskott (bet. 1997/98:KU4). Utskottet ansåg då att en sådan ordning som föreslogs i motionen inte passade in i det kommu-

nala systemet. Utskottet konstaterade också att kommunallagen ger utrymme för en granskning av lagenligheten i den kommunala förvaltningen genom revisorerna, vartill kom att den kommunala verksamhetens lagenlighet också prövas genom kommunalbesvär (numera laglighetsprövning) och JO:s tillsynsverksamhet. Mot den bakgrunden avstyrkte utskottet motionsyrkandet. Senare har utskottet vidhållit sitt ställningstagande (bet. 2003/04:KU19).

Utskottets ställningstagande

Som utskottet tidigare konstaterat ger kommunallagen utrymme för en granskning av lagenligheten i den kommunala förvaltningen genom revisorerna, vartill kommer att den kommunala verksamhetens lagenlighet också prövas i domstol genom laglighetsprövning och JO:s tillsynsverksamhet. På nationell nivå är det konstitutionsutskottet som har i uppgift att granska regeringsärendenas handläggning och statsrådets tjänsteutövning, och det är också konstitutionsutskottet som beslutar om åtal mot statsråd. Det finns således grundläggande skillnader i hur kontroll- och tillsynssystemet på kommunal och nationell nivå är uppbyggda härvidlag. Utskottet ser därför inget behov av att det inrättas kommunala konstitutionsutskott. Utskottet noterar också att regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att analysera tänkbara åtgärder för att ytterligare stärka den kommunala revisionens oberoende.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2006/07:K318.

Kommuners möjlighet till rättsprövning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande en motion om införande av möjlighet för kommuner till rättsprövning.

Motion

I motion 2006/07:K220 av Catharina Bråkenhielm (s) föreslås ett tillkännagivande om vad som anføres i motionen om kommuners möjlighet till överklaganden. I motionen omnämns kommunala beslut om att anta detaljplaner. Sådana kan överprövas i två instanser, först i länsstyrelserna och sedan hos regeringen. Därefter finns möjlighet för enskild att ansöka om rättsprövning hos Regeringsrätten. Motionären anför att enskild part kan överklaga förvaltningsbeslut av regeringen till Regeringsrätten för rättslig prövning men att kommunerna inte har denna möjlighet, trots att de företräder majoriteten av kommunmedlemmarna genom sina förtroendevalda. Den, enligt motionären, underliga situationen kan då uppstå att ett ärende

som med framgång överklagas av ett fåtal kommunmedlemmar till regeringen inte kan överklagas till Regeringsrätten av kommunen, som alltså företräder en majoritet av kommunmedlemmarna. Denna orättvisa bör, enligt motionären, tas bort.

Gällande ordning m.m.

Den 1 juni 1988 trädde lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen) i kraft. Lagen tillkom för att tillgodose den enskildes rätt till domstolsprövning av civila rättigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Den 1 juli 2006 ersattes ovan nämnda lag av en ny rättsprövningslag, lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Syftet med den nya rättsprövningslagen var att modernisera rättsprövningen (prop. 2005/06:56). Bland annat innebär den nya lagen att endast regeringsbeslut ska kunna rättsprövas. Vidare kopplas tillämpningsområdet för rättsprövningen till begreppet ”civila rättigheter och skyldigheter” i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen i stället för, som tidigare, till vad som sägs i 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen. Avgrensningen av vilka regeringsbeslut som ska kunna rättsprövas ska alltså göras i enlighet med vad som sägs i artikel 6.1 i Europakonventionen, dvs. efter en bedömning av om beslutet innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter. Genom den nya rättsprövningslagen ändrades även reglerna för vem som får ansöka om rättsprövning. Det tidigare villkoret, att endast den som hade varit part fick ansöka om rättsprövning, togs bort. Avgörande för rätten att ansöka är nu i stället om det klandrade beslutet innefattar en prövning av sökandens civila rättigheter eller skyldigheter. Det var också på detta sätt som den äldre rättsprövningslagen tolkades (jfr RÅ 1999 ref. 27), vilket numera således även framgår av lagstiftningen.

Regeringen har i mars 2007 beslutat om en inriktningsproposition om en ny instansordning för PBL-ärenden (prop. 2006/07:98). Propositionen är föremål för beredning i civilutskottet. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner att regeringens fortsatta arbete i frågan om en ny instansordning för ärenden enligt plan- och bygglagen (1987:10) bedrivs med inriktningen att överprövningen av rättsverkande planer (detaljplaner, områdesbestämmelser och fastighetsplaner), med undantag för ingripande med stöd av bestämmelserna om statlig kontroll i 12 kap. plan- och bygglagen, flyttas från regeringen till miljödomstol och att övriga ärenden enligt plan- och bygglagen, med undantag för de ärenden som kan bli föremål för s.k. laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen, fortsättningsvis överprövas i länsstyrelserna och därefter vid de nuvarande miljödomstolarna.

Tidigare behandling

Våren 2006 behandlade utskottet en motion om kommuners möjlighet till rättsprövning (bet. 2005/06:KU26). I motionen påtalades att regeringens beslut i ett detaljplaneärende kan överklagas av enskild part till Regeringsrätten för rättslig prövning, men att den berörda kommunen inte har denna möjlighet. Utskottet anförde att syftet bakom införandet av rättsprövningsinstitutet var att tillgodose den enskildes rätt till domstolsprövning av civila rättigheter enligt Europakonventionen, inte att i allmän mening skapa ytterligare en instans i rättssystemet. Utskottet delade därför inte uppfattningen att även kommuner bör kunna begära rättsprövning och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motion 2006/07:K220.

Översyn av lokaliseringsprincipen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om översyn av lokaliseringsprincipen med hänvisning till pågående utredning.

Motion

I motion 2006/07:K252 av Jörgen Johansson (c) föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen att det finns behov av en översyn av lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen i syfte att förenkla relationerna mellan kommuner. Enligt motionären hindras i dag enklare former av utbyte mellan kommuner, t.ex. på det juridiska området, på ett sätt som inte är förenligt med en smidig samordning kommuner emellan.

Gällande ordning

Kommuner och landsting får enligt 2 kap. 1 § kommunallagen själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Stadgandet ger bl.a. uttryck för den s.k. lokaliseringsprincipen. Innebörden av denna princip är att angelägenheterna ska ha anknytning till det egna kommunområdet eller de egna medlemmarna (prop. 1990/91:117 s. 28).

Utredning

I maj 2006 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan (dir. 2006:47). Utredningen, som antagit namnet Kommunala kompetensutredningen, ska bl.a. utforma generella riktlinjer för undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna samt ange när undantagen kan bli tillämpliga. Det har i lagstiftning gjorts flera undantag från självkostnads- och lokaliseringsprinciperna, men enligt direktiven har undantagen inte samordnats och därför saknas generella riktlinjer för när undantag bör tillåtas. Utredningsuppdraget omfattar inte en översyn av den kompetensutvidgande lagstiftningen eller lokaliserings- och självkostnadsprinciperna som sådana.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2007.

Utskottets ställningstagande

Som framgått i det föregående har Kommunala kompetensutredningen för närvarande i uppdrag att utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Utredningen ska bl.a. utforma generella riktlinjer för undantag från lokaliseringsprincipen. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion 2006/07:K252.

Översyn av kompetens avseende näringsverksamhet m.m.

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om översyn av kommunernas kompetens avseende näringsverksamhet, främjande av näringslivet och stöd till lokal utveckling med hänvisning till pågående arbete. Jämför reservation 5 (mp).

Motioner

Bertil Kjellberg och Lena Asplund (m) anför i motion 2006/07:K254 att det bör göras en översyn av i vilken omfattning som näringsverksamhet kan bedrivas av kommuner och landsting. Motionärerna menar att kommuner och landsting i dag bedriver en omfattande näringsverksamhet och att det utgör ett hot mot särskilt småföretag samt att det är ett stort risktagande för skattebetalarna. De anser bl.a. att det behövs ett klagörande från lagstiftarens sida om vilken omfattning den kommunala näringsverksamheten får ha. Även Marietta de Pourbaix-Lundin (m) anser i motion

2006/07:K273 att näringsverksamhet som bedrivs av kommuner och landsting i många fall konkurrerar ut det privata näringslivet och efterlyser en översyn av kommunallagen.

I motion 2006/07:K327 av Ingemar Vänerlov (kd) föreslås ett tillkännagivande om att underlätta kommuners möjlighet att stötta företag i den egna kommunen. Enligt motionären kan det vara svårt att alltid veta vad som är tillåtet under begreppet stöd till enskilt företag. Det förekommer att beslut som syftar till att främja näringslivet på en ort eller i en kommun överklagas till länsrätten och därvid underkänns. Ibland leder detta till svåra komplikationer för kommunen. Motionären anser att kommunallagen bör bli tydligare i fråga om kommunernas kompetens att stödja enskilda företag.

I motion 2006/07:K256 av Mats Pertoft (mp) anförs att det i andra länder inom EU finns många exempel på hur kommuner och regioner samverkar med t.ex. banker, kreditgarantiföreningar eller stiftelser genom att placera pengar i dessa till stöd för lokal utveckling. I Sverige är det enligt motionären inte tillåtet att på detta sätt gynna den lokala ekonomin. Han föreslår därför ett tillkännagivande om att det behövs en ändring i lagstiftningen som gör detta möjligt.

Gällande ordning

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner och landsting driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Kommunerna får också, enligt 2 kap. 8 §, genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det.

Utredning och aviserat förslag

Som nämnts i det föregående utreder Kommunala kompetensutredningen för närvarande frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan (dir. 2006:47). I uppdraget ingår bl.a. att tydliggöra utrymmet för kommuner och landsting att lämna stöd till näringslivet i förhållande till svensk rättspraxis och EG-rätten samt vid behov lämna författningsförslag.

Vad gäller näringsverksamhet som bedrivs av kommunerna själva har näringsministern uttalat att det i dag finns alldeles för många exempel på kommuner som bedriver näringsverksamhet som lika gärna skulle kunna skötas av det privata näringslivet (Dagens Nyheter den 2 februari 2007, se även www.regeringen.se). En lagrådsremiss som ska göra det möjligt att i domstol pröva enskilda fall av konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat sektor förbereds enligt näringsministern för att komma till rätta med den snedvridande konkurrensen. Lagändringen ska inte innebära några inskränkningar för kommuner och landsting att själva ta hand om angelä-

genheter som är av allmänt intresse i enlighet med de bestämmelser som finns i kommunallagen. Den försvarbara, naturligt offentliga, verksamheten ska enligt näringsministern inte beröras av lagändringen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera dels att Kommunala kompetensutredningen för närvarande har i uppdrag att tydliggöra utrymmet för kommuner och landsting att lämna stöd till näringslivet, bl.a. i förhållande till EG-rätten, dels att det pågår arbete i Regeringskansliet med ett lagförslag i syfte att komma till rätta med snedvridande konkurrens i kommunerna. Med hänvisning till detta arbete avstyrker utskottet motionerna 2006/07:K254, 2006/07:K256, 2006/07:K273 och 2006/07:K327.

Kommunalt adoptionsbidrag

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion om införande av kommunala adoptionsbidrag med hänvisning till den kommunala kompetensen i kommunallagen.

Motion

I motion 2006/07:K360 av Eva Johnsson (kd) föreslås ett tillkännagivande om att regeringen bör se över möjligheterna att låta kommuner som vill själva införa ett kommunalt adoptionsbidrag, utöver det statliga som redan finns. I motionen anförs att det finns kommuner som har velat införa ett sådant bidrag men som har fått nej i olika rättsinstanser, vilket motionären anser vara ett allvarligt ingrepp i det kommunala självstyret.

Gällande ordning

Kommunallagen

Kommunernas grundläggande kompetens slås fast i 2 kap. 1 § kommunallagen. Där föreskrivs att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

I den grundläggande kompetensbestämmelsen ligger ett principiellt förbud mot att ge understöd åt enskilda, eftersom det som regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas (Ingegärd Hilborn m.fl.,

Kommunallagen – Kommentarer och praxis, 3:e uppl., 2001, s. 55). Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453).

Lag om bidrag vid adoption av utländska barn

Staten (Försäkringskassan) lämnar bidrag av allmänna medel till adoptivföräldrars kostnader vid adoption av utländska barn enligt lagen (1988:1463) om bidrag vid adoption av utländska barn. Enligt 4 § lämnas bidrag med 40 000 kr för varje barn.

Tidigare behandling

Utskottet har tidigare behandlat en motion om ändring i kommunallagen så att kommuner kan ge ekonomisk hjälp till familjer som vill adoptera (bet. 2001/02:KU14). Samtidigt behandlade utskottet motioner om kommuners möjlighet att ge ekonomiskt stöd till föräldrar för vård av egna barn. Utskottet upprepade vad det anfört i ett tidigare betänkande.

Utskottet behandlade frågan om ekonomiskt stöd till barnomsorg senast i sitt betänkande 2000/01:KU6. Utskottet hänvisade där i sin bedömning till att kommunernas skyldigheter i fråga om barnomsorg i första hand framgår av socialtjänstlagen (1980:620) och skollagen (1985:1100). Deras möjligheter att sörja för barnomsorg i vidare omfattning begränsas av föreskrifterna i kommunallagen (1991:900) om kommunernas befogenheter. En allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala kompetensen är, framhöll utskottet, att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd till enskilda personer. Om kommunernas befogenheter skulle vidgas i den riktning som motionerna syftade till, måste det följaktligen till en ändring av föreskrifterna i kommunallagen eller särskild lagstiftning. Utskottet påpekade att kommunallagens bestämmelser om kommunernas befogenheter är generellt bestämmande för vilka uppgifter kommunerna kan ta sig an i skilda hänseenden. Dessa bestämmelser borde enligt utskottet inte ändras utan ingående överväganden i ett vidare sammanhang. Utskottet var inte berett att med anledning av vad som anförts i motionerna förorda några sådana ändringar. Inte heller fanns det enligt utskottets mening skäl att överväga särskild lagstiftning för att vidga kommunernas befogenheter på det sätt som motionärerna önskade.

Utskottet anförde att motsvarande skäl kunde anföras i fråga om stöd för adoption och avstyrkte motionen.

Utskottets ställningstagande

Den rättsliga grunden för kommunernas och landstingens kompetens finns i dels 2 kap. kommunallagen, dels annan lagstiftning som ålägger kommunerna vissa uppgifter eller utvidgar deras befogenheter i vissa sammanhang om de önskar det. En allmän grundsats när det gäller den kommunala kompetensen, som kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen, är att kommuner inte får ge understöd åt enskilda. Att låta de kommuner som så önskar få införa ett adoptionsbidrag vore ett avsteg från denna allmänna

grundsats. Utskottet noterar att det i dag finns ett statligt åtagande i fråga om bidrag vid adoption av utländska barn. I den mån nuvarande stöd inte anses vara tillfyllest bör det, enligt utskottets mening, snarast vara en angelägenhet för staten att överväga en justering av stödet.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2006/07:K360.

Rätt för kommuner att ta ut trängselavgift

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner om rätt för kommuner att ta ut trängselavgift med hänvisning till aviserad åtgärd från regeringens sida.

Motioner

Karin Svensson Smith m.fl. (mp, c, kd, fp, v) föreslår i motion 2006/07:K342 ett tillkännagivande om behovet av en översyn av regeringsformen i syfte att underlätta för lokala och regionala beslutsfattare att själva kunna införa, utforma, justera och avskaffa trängselavgifter. Även i motionerna 2006/07:Sk246 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkande 25, 2006/07:MJ266 av Lars Ohly m.fl. (v) yrkande 26 och 2006/07:T302 av Peter Pedersen m.fl. (v) yrkande 2 föreslås att alla kommuner bör ges rätt att ta ut trängselavgift.

Pågående utredning m.m.

Som framgått i det föregående har Grundlagsutredningen i uppdrag göra en samlad översyn av regeringsformen (dir. 2004:96). Av direktiven framgår att utredningen har getts vida ramar för sitt arbete. Enligt uppgifter som tidigare har inhämtats av utskottet från Grundlagsutredningen har utredningen i sitt arbete bl.a. tagit upp frågor om förhållandet mellan skatt och avgift och konstitutionella aspekter på t.ex. trängselskatt (se bet. 2005/06:KU7 s. 32).

Den 9 november 2006 uppdrog regeringen åt infrastrukturministern att utse en förhandlingsman om Stockholms infrastruktur (dnr N2006/9229/IR). I uppdraget uttalade regeringen som sin avsikt att inhämta synpunkter från Grundlagsutredningen angående möjligheterna tillåta uttag av lokalt eller regionalt beslutade avgifter i syfte att finansiera transportinfrastruktur (se även prop. 2006/07:109 s. 28). Huvudfrågan uppgavs vara hur normgivningsmakten för denna skatt kan delegeras till lokal och/eller regional nivå.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att Grundlagsutredningen sedan en tid har fört diskussioner om befogenhet att ta ut t.ex. trängselskatt samt att regeringen har uttalat som sin avsikt att inhämta synpunkter från Grundlagsutredningen

angående möjligheterna att tillåta uttag av lokalt eller regionalt beslutade trängselavgifter e.d. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motionerna 2006/07:K342, 2006/07:Sk246 yrkande 25, 2006/07:T302 yrkande 2 och 2006/07:MJ266 yrkande 26.

Frågor med regional anknytning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motioner i olika frågor avseende Region Skåne, Hallands län och landsting samt Dalarna län med hänvisning till pågående remissbehandling.

Motioner

I flera motioner lämnas förslag med anknytning till en viss region. I motion 2006/07:K290 av Peter Danielsson (m) föreslås att försöket med regionalt självstyre i Region Skåne permanentas (yrkande 1). Motionären framhåller att mycket gott har åstadkommits sedan Region Skåne bildades och tog över ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet, och i Skåne råder det stor enighet om fördelarna med det regionala självstyret. Nästa steg bör vara att överföra fler ansvarsområden från staten till Region Skåne, t.ex. avseende infrastruktursatsningar och arbetsmarknadspolitik (yrkande 2).

Två motioner tar upp frågan om Hallands framtid med anledning av Ansvarskommitténs betänkande. I motion 2006/07:K304 av Anne Marie Brodén m.fl. (m, c, kd, fp) föreslås ett tillkännagivande till regeringen om att Halland ska få bestå som administrativ region för län, landstingsområde och region. I motionen anförts att det sedan ett par år pågår ett arbete i Halland för att behålla Halland som ett eget län och som administrativ regional indelning. Samtliga partier i länet är överens och opinionsmätningar visar att det i Halland finns ett brett folkligt stöd för denna uppfattning. I motionen redovisas flera argument för att Halland ska få bestå. Bland annat nämns en positiv befolkningsutveckling, bra ekonomisk utveckling inklusive ökad sysselsättning, högt nyföretagande, låg skattenivå och högkvalitativ sjukvård. Vidare framhåller motionärerna att det i Halland finns en lång tradition för samarbete inom och över länsgränsen samt att det stora stödet bland hallänningarna för att Halland ska finnas kvar vittnar om deras relativt starka identitet med Halland. I motion 2006/07:K309 av Jan Andersson (s) föreslås ett tillkännagivande om att Halland självt ska få besluta om sin egen framtida regiontillhörighet. Även i denna motion pekas på att Halland utvecklas mycket positivt. Motionären anför att hans grundinställning om hur ett samhälle ska organiseras är att man inte uppifrån ska tvinga på medborgarna en organisationsstruktur de inte vill ha.

I motion 2006/07:K204 av Kenneth Johansson (c) anförs att Dalarna bör utses till ett försökslän för utvecklad samverkan mellan olika statliga myndigheter och lokal kommun (yrkande 1). Motionären nämner flera exempel på neddragningar av statlig verksamhet i Dalarna som har försämrat statens service till kommuninvånarna till nivåer som inte kan accepteras. Motionären nämner även exempel på samarbete mellan myndigheter för att utveckla den offentliga förvaltningens möte med medborgare och företag. Vidare pågår, enligt motionären, intressanta diskussioner om lokal samverkan i bl.a. Gagnefs kommun i Dalarna. Motionären anför också att regelverket bör ses över för att underlätta samverkan mellan statliga myndigheter samt mellan statliga myndighet och lokal kommun (yrkande 2).

Utredning

Som framgått i det föregående har Ansvarskommittén överlämnat slutbetänkandet *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10), som för närvarande är föremål för remissbehandling.

I betänkandet behandlas frågor om bl.a. relationen mellan staten och den kommunala sektorn, ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling och sektorssamordning och sektorsövergripande styrning inom staten. Kommittén föreslår i betänkandet också kriterier för en ny läns- och regionkommunindelning.

Utskottets ställningstagande

Motionerna 2006/07:K290 yrkandena 1 och 2, 2006/07:K304, 2006/07:K309 och 2006/07:K204 yrkandena 1 och 2 behandlar frågor som knyter an till förslag och bedömningar i olika delar av Ansvarskommitténs betänkande. Utskottet är för närvarande inte berett att ta ställning i de frågor som tas upp i motionerna utan anser att remissbehandlingen av Ansvarskommitténs betänkande och regeringens fortsatta beredning av ärendet bör avvaktas. Motionerna avstyrks.

Reservationer

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

1. **Ökat direktinflytande för medborgare, punkt 8 (mp)** av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om ökat direktinflytande för medborgare. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K368 yrkandena 4–7.

Ställningstagande

Den tekniska, sociala och ekonomiska utvecklingen har gett oss ett samhälle som på många sätt är rikare och mer jämställt än det vi hade i början av förra seklet. Samtidigt har inte det demokratiska systemets sätt att arbeta utvecklats särskilt mycket. Vi har ungefär samma representativa demokrati nu som då. Enligt min mening är det dags att få till en ny stor diskussion om demokratins former.

Miljöpartiet de gröna skiljer sig från de andra partierna i synen på demokrati. Vi litar på medborgaren och anser att hon är kompetent och ansvarstagande nog att vara med om att fatta beslut som hon berörs av. Besluten blir bättre när fler är inblandade. Direkt är bättre än indirekt, ofta är bättre än vart fjärde år, medbestämmande är bättre än utanförskap.

Jag anser att demokratin behöver förändras i flera avseenden för att bli mer direktdemokratisk och öka medborgarnas inflytande. En viktig förändring är att låta medborgarna komma in i början av beslutsprocesserna och inte bara, som i dag, bjudas in för att ta ställning till färdiga förslag. Kommunala rådslag om den kommunala budgeten bör prövas och utvecklas. Det bör också bl.a. införas obligatorisk rätt för medborgarna i en kommun att väcka förslag i fullmäktige, s.k. medborgarförslag, och nämndsammanträden bör vara öppna för allmänheten i alla kommuner. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag härom.

Vad som anförts ovan bör, med bifall till motion 2006/07:K368 yrkandena 4–7, ges regeringen till känna.

2. IT och demokrati, punkt 9 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om IT och demokrati. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K368 yrkande 12.

Ställningstagande

Modern informationsteknik innebär helt nya möjligheter att inhämta synpunkter från medborgarna utan att de fysiskt behöver ta sig till en vallokal, fullmäktiges sammanträde etc. Enligt min mening bör dessa möjligheter utnyttjas mycket mer än i dag, bl.a. genom att i större politiska ärenden komplettera dagens remissförfarande med ett tidigt och brett rådslag som till stor del är Internetbaserat. Samtidigt måste dock hänsyn tas till att människors tillgång och tilltro till Internet varierar. Vidare kan en ”knapptryckardemokrati” inbjudas till snabba, ogenomtänkta beslut. Därför är det framför allt möjligheten att ta initiativ (inklusive namnsamling för folkomröstning etc.) och en fördjupad politisk debatt på Internet som bör stimuleras. Jag anser att regeringen bör vidta åtgärder för att främja en sådan utveckling. Med bifall till motion 2006/07:K368 yrkande 12 bör riksdagen som sin mening ge regeringen detta till känna.

3. Förstärkt brukarinflytande, punkt 10 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 10 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om förstärkt brukarinflytande. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K368 yrkande 8.

Ställningstagande

Enligt min mening bör formerna för brukarinflytande utvecklas. Det gäller t.ex. genom föräldra- och elevstyrda skolor och ökade möjligheter för hyresgäster att påverka sin bostadssituation. Regeringen bör ges i uppdrag att återkomma med preciserade förslag till riksdagen om hur ett utökat brukarinflytande skulle kunna utformas. Det handlar här inte om att utnyttja de

befintliga möjligheterna i kommunallagen, utan om att införa reella möjligheter till inflytande och inte illusoriska möjligheter. Med bifall till motion 2006/07:K368 yrkande 8 bör detta ges regeringen till känna.

4. Barns inflytande, punkt 12 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 12 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om barns inflytande. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K368 yrkande 11.

Ställningstagande

För samhället är det angeläget att låta även yngre personer påverka utvecklingen i högre utsträckning än i dag. Det finns mycket positiva exempel på hur kommuner låtit ungdomar ned till elva år (fjärde klass) delta i lokala kommunala beslutsprocesser. Självklart kommer denna tidiga möjlighet att ha betydelse för hur de ser på demokrati och utanförskap. Barns möjlighet till inflytande bör enligt min mening stärkas. Riksdagen bör uppmärksamma regeringen på behovet av att stärka barns inflytande i beslutsprocessen. Vad som här anförts bör med bifall till motion 2006/07:K368 yrkande 11 ges regeringen till känna.

5. Stöd till lokal utveckling, punkt 17 (mp)

av Mikael Johansson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 17 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om stöd till lokal utveckling. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K256.

Ställningstagande

I andra länder inom EU finns många exempel på hur kommuner och regioner samverkar med banker, kreditgarantiföreningar, stiftelser etc. genom att placera pengar i dessa till stöd för lokal utveckling. Det kan t.ex. handla om garantifonder, räntefria konton och ägarandelar. I Sverige är motsvarande stöd för lokal utveckling inte tillåtet. Jag anser att därför det behövs en ändring i lagstiftningen som gör sådant stöd möjligt, bl.a.

för att vi ska få till en positiv utveckling inom lokal och social ekonomi. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag härom. Med bifall till motion 2006/07:K256 bör riksdagen som sin mening ge regeringen detta till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:K204 av Kenneth Johansson (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utse Dalarna till ett försökslän för utvecklad samverkan mellan olika statliga myndigheter och lokal kommun.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av regelverket för att underlätta samverkan mellan statliga myndigheter, men också mellan statlig myndighet och lokal kommun.

2006/07:K220 av Catharina Bråkenhielm (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunernas möjlighet till överklaganden.

2006/07:K224 av Mats Gerdau (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjlighet för kommuner att anordna extraval.

2006/07:K246 av Mats Gerdau (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunernas möjlighet att själva besluta om storleken på sin fullmäktigeförsamling.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunal parlamentarism.

2006/07:K252 av Jörgen Johansson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en översyn av lokaliseringsprincipen i kommunallagen (KL 2:1) i syfte att förenkla relationerna mellan kommuner.

2006/07:K253 av Ingemar Vänerlöv (kd):

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

2006/07:K254 av Bertil Kjellberg och Lena Asplund (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av i vilken omfattning som näringsverksamhet kan bedrivas av kommuner och landsting.

2006/07:K256 av Mats Pertoft (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra det möjligt för kommuner och regioner att placera pengar så att de stöder lokal utveckling.

2006/07:K268 av Andreas Norlén (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om införande av möjlighet till nyval till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ett införande av en ”procentuell spärr” för erhållande av mandat i kommunfullmäktige bör utredas.

2006/07:K273 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra en översyn av kommunallagen om det lämpliga i att näringsverksamhet får bedrivas av kommuner och landsting.

2006/07:K290 av Peter Danielsson (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att permanenta försöket med utökat regionalt självstyre i Region Skåne.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att göra en översyn av möjligheterna att överföra fler ansvarsområden till självstyrelseorganet i Region Skåne.

2006/07:K304 av Anne Marie Brodén m.fl. (m, c, kd, fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Halland som administrativ region för län, landstingsområde och region.

2006/07:K309 av Jan Andersson (c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Halland självt ska få besluta om sin egen framtida regiontillhörighet.

2006/07:K318 av Tobias Krantz (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utreda frågan om stärkt förtroendemannarevision i kommunerna, i form av kommunala ”konstitutionsutskott”.

2006/07:K327 av Ingemar Vänerlöv (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att underlätta kommuners möjlighet att stötta företag i den egna kommunen.

2006/07:K329 av Marianne Berg m.fl. (v):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till en lag som ger förtroendevalda rimliga möjligheter att fullfölja sina uppdrag i enlighet med vad som i motionen anförs.

2006/07:K331 av Jan Björkman m.fl. (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om äldre människors brukarinflytande.

2006/07:K340 av Hans Backman (fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en ändring i kommunallagen för den som är invald i kommunfullmäktige och påbörjar studier på annan ort.

2006/07:K342 av Karin Svensson Smith m.fl. (mp, c, kd, fp, v):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en översyn av regeringsformen i syfte att underlätta för lokala och regionala beslutsfattare att själva kunna införa, utforma, justera och avskaffa trängselavgifter.

2006/07:K360 av Eva Johnsson (kd):

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

2006/07:K365 av Kerstin Lundgren (c):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändring i lagstiftningen i syfte att stärka medborgarnas makt över den kommunala indelningen så som i motionen anförs.

2006/07:K368 av Mikael Johansson m.fl. (mp):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om direktdemokrati i representativa beslutsprocesser.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om deltagarbudget.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om obligatorisk rätt att lägga fram s.k. medborgarförslag.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om obligatoriskt öppna nämndsammanträden.

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att utveckla formerna för brukarinflytande.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att stärka barns inflytande.
12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om stärkt påverkansmöjlighet med ny teknik.

2006/07:Sk246 av Lars Ohly m.fl. (v):

25. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kommuner bör ges rätt att ta ut trängselavgifter i tätort.

2006/07:T302 av Peter Pedersen m.fl. (v):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge alla kommuner rätt att ta ut trängselavgifter i tätort.

2006/07:MJ266 av Lars Ohly m.fl. (v):

26. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kommuner bör ges rätt att ta ut trängselavgifter i tätort.