



Prövning av fråga om tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall

Sammanfattning

Talmannen har gjort bedömningen att följdmotion 2015/16:3354 ligger utanför ramen för proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning i den mening som avses i 9 kap. 12 § riksdagsordningen (RO). Talmannen ansåg därför att det föreligger hinder enligt 11 kap. 7 § RO för att ställa proposition på att hänvisa motionen till utskott. Kammaren biföll dock yrkandet om begäran om proposition på hänvisning av motionen. Därmed hänvisades frågan till konstitutionsutskottet för avgörande i enlighet med 11 kap. 7 § RO. Talmannen ska ställa proposition om konstitutionsutskottet efter prövningen har förklarat att yrkandet inte strider mot riksdagsordningen.

Utskottet anser att följdmotion 2015/16:3354 ligger inom ramen för ärendet proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning. Det innebär att motionen ska hänvisas till utskott för beredning.

I betänkandet finns en reservation (V) och ett särskilt yttrande (S, MP).

Innehållsförteckning

Utskottets anmälan.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Väckande av följdmotion	5
Utskottets ställningstagande	14
Reservation	16
Prövning av fråga om tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall (V).....	16
Särskilt yttrande	18
Prövning av fråga om tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall (S, MP)	18

Utskottets anmälan

Konstitutionsutskottet anmäler härmed resultatet av sin prövning.

Stockholm den 19 maj 2016

På konstitutionsutskottets vägnar

Andreas Norlén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Andreas Norlén (M), Björn von Sydow (S)*, Hans Ekström (S)*, Annicka Engblom (M), Veronica Lindholm (S)*, Jonas Millard (SD), Maria Abrahamsson (M), Per-Ingvar Johnsson (C), Agneta Börjesson (MP)*, Patrick Reslow (M), Emanuel Öz (S)*, Fredrik Eriksson (SD), Mathias Sundin (L), Mia Sydow Mölleby (V), Tuve Skånberg (KD), Emilia Töyrä (S)* och Berit Högman (S)*.

* Avstår från ställningstagande, se särskilt yttrande.

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 15 mars 2016 överlämnade regeringen proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning till riksdagen. Den 30 mars 2016 lämnades följdmotion 2015/16:3354 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, L, KD) in. Tisdagen den 19 april 2016 bordlades följdmotionen i kammaren. Onsdagen den 20 april gjorde talmannen bedömningen att följdmotionen ligger utanför ramen för propositionen. Talmannen ansåg därför att hinder föreligger enligt 11 kap. 7 § riksdagsordningen (RO) för att ställa proposition på att hänvisa motionen till utskott (riksdagens snabbprotokoll 2015/16:95, 20 april 2016 § 1 Fråga om hänvisning av motion till utskott). Vid överläggningen yrkades att kammaren skulle begära proposition på hänvisning av motionen till utskott. Ett bifall till detta yrkande skulle innebära att frågan skulle hänvisas till konstitutionsutskottet. Kammaren biföll yrkandet om begäran om proposition på hänvisning av motionen till utskott med röstsiffrorna 131 för avslag, 166 för bifall och 1 avstod (riksdagens snabbprotokoll 2015/16:95, 20 april 2016 § 17 Beslut om begäran om hänvisning av motion). Därmed hänvisades frågan till konstitutionsutskottet för avgörande i enlighet med 11 kap. 7 § RO.

Utskottets överväganden

Väckande av följdmotion

Utskottets anmälan i korthet

Utskottet anser att följdmotionen ligger inom ramen för ärendet. Motionen ska således hänvisas till utskott.

Jämför reservation (V) och särskilt yttrande (S, MP).

Rätten att väcka följdmotion

I 4 kap. 4 § regeringsformen anges att regeringen och varje ledamot får väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning i enlighet med vad som närmare regleras i riksdagsordningen (RO), om inte annat anges i regeringsformen. Bestämmelsen grundlagsfäster enligt förarbetena till 1974 års regeringsform en betydelsefull och för det svenska statsskicket karakteristisk princip: de enskilda riksdagsledamöternas förslagsrätt (SOU 1972:15 s. 132, prop. 1973:90 s. 258).

Bestämmelsen i riksdagsordningen om följdmotioner ändrades i samband med översynen av riksdagsordningen 2014 då orden ”inom ramen för ärendet” lades till. Bestämmelsen i 9 kap. 12 § RO, med rubriken följdmotioner, anger således sedan den 1 september 2014 att en motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren.

1974 års riksdagsordning

I 1974 års riksdagsordning angavs att en motion får väckas med anledning av en proposition inom femton dagar från den dag då propositionen anmäldes i kammaren (3 kap. 11 §). Grundlagberedningen anförde följande (SOU 1972:15 s. 263):

Reglerna om initiativformerna innefattar att ett en gång väckt, självständigt förslag bildar en ram för ärendets fortsatta behandling i riksdagen. I viss utsträckning måste emellertid riksdagsledamöterna kunna under handläggningens gång få ställa ”nya” yrkanden i ärendet. På tre vägar kan — liksom nu — sådana ”osjälvständiga” förslag tillföras ett redan väckt ärende: i följdmotion (mestadels), under utskottsbehandlingen och i yrkanden under överläggningen i kammaren. I fråga om utskotten är det endast reservanternas förslagsrätt som här är av intresse, eftersom utskottsmajoriteten alltid kan falla tillbaka på sin självständiga förslagsrätt (7 §).

Allmänt sett vill grundlagberedningen hävda att utrymmet för nya yrkanden i ett anhängigt ärende bör vara mera vidsträckt om yrkandena förs fram i följdmotioner än enbart i reservationer till utskottsutlåtandet, och minst om de ställs först i kammaren. Intresset av tidig offentlighet kring riksdagsförslagen och av en ordnad och koncentrerad handläggning

i utskotten talar för att följdförslag i görligaste mån bör läggas fram redan i motioner och inte först vid utskottsbordet via partirepresentanterna. Beträffande yrkanden som ges till känna först under kammaröverläggningen tillkommer den betydelsefulla faktorn att de inte har blivit utskottsberedda.

Att närmare precisera omfattningen av förslagsrätten i de tre fallen låter sig knappast göra. I stor utsträckning torde hittillsvarande praxis inom riksdagen kunna bli vägledande för gränsdragningen. Det förtjänar nämnas att yrkanden som har förts fram först under kammaröverläggningarna i praxis har bedömts mycket restriktivt.

Uttalandet upprepades i det närmaste ordagrant i propositionen med förslag till ny regeringsform och riksdagsordning (prop. 1973:90 s. 532). Det kan nämnas att det vid kammarens behandling av ett utskottsbetänkande numera endast är möjligt att yrka på förslag till beslut som behandlas i betänkandet, dvs. det är inte möjligt att framföra nya förslag i kammaren (11 kap. 4 § RO).

I Holmberg m.fl. Grundlagarna (2012 s. 740) anförs att omfattningen av rätten att väcka följdmotioner inte är helt klar. Varken lagtexten eller förarbeten ger någon ledning, utan man får lita till praxis (redogörelsen för praxis återges nedan i redovisningen av Kommittén för översyn av riksdagsordningen).

Följdmotionsrätten avsåg ursprungligen propositioner. När det gäller skrivelser fick följdmotioner bara väckas om riksdagen föreskrev det. Sådana föreskrifter fanns i tillägsbestämmelse 3.11.1 RO där det stadgades att det var möjligt att väcka följdmotioner med anledning av regeringens skrivelse med årsredogörelse för Statsföretag AB. I fråga om övriga skrivelser medgavs det inte någon motionsrätt.

När generell motionsrätt infördes 1988 på skrivelser och redogörelser anfördes följande i det av riksdagen godkända betänkandet KU 1987/88:43 s. 23:

Utskottet vill liksom Folkstyrelsekommittén och departementschefen understryka att en motion med anledning av en skrivelse från regeringen ska gå ut på att riksdagen ska göra ett uttalande i någon fråga som berörs i skrivelsen. En motion med förslag om ändrad lagstiftning, höjning av anslag e.d. måste däremot anses gå utanför ramen för de ärenden regeringen har väckt. En sådan motion bör därför inte få väckas.

Motsvarande uttalanden finns i Folkstyrelsekommitténs betänkande Folkstyrelsens villkor (SOU 1987:6 s. 224) och proposition 1987/88:22 s. 57.

Den generella följdmotionsrätten på skrivelser och redogörelser avskaffades 2006. I stället infördes en ordning som innebar att kammaren beslutade i varje enskilt fall om det fick väckas motioner med anledning av en skrivelse eller en redogörelse. Beslutet fattades på förslag av talmannen efter samråd med gruppledarna. Den nya ordningen motiverades med att det ansågs olämpligt att det väcktes motioner av förslagskaraktär i anknytning till skrivelser och redogörelser. År 2009 återinfördes den generella följdmotionsrätten. Skälet till det var att motionsrätt regelmässigt medgavs på skrivelser och redogörelser, och det ansågs därför inte vara meningsfullt att

behålla den ordning med särskilda beslut i varje enskilt ärende som infördes 2006.

Kommentarer före 1974

C. A. Reuterskiöld uttalar i Sveriges Grundlagar, 3 uppl. 1937, s. 97, i anslutning till 55 § riksdagsordningen (som reglerade följdmotionsrätten), att motion under lagtima riksdag i anledning av proposition ”kan avse allt som angår det *ämne* propositionen har till ändamål eller eljest berör”. Reuterskiöld hänvisar till sitt verk Riksdagssessioner och kammarplena efter 1866 (del X i framställningen Sveriges Riksdag, 1935), där det sägs att sambandet med propositionen måste vara uppenbart; är detta icke fallet har remiss vägrats och motionen blott lagts till handlingarna (s. 150).

Nils Stjernquist anför i Riksdagens arbete och arbetsformer (del IV i Samhälle och riksdag, 1966) att det stundom kan vara svårt att avgöra om en motion verkligen kan sägas vara väckt i anledning av en proposition (s. 168).

I Malmgrens m.fl. grundlagskommentar Sveriges Grundlagar, 11 uppl. 1971, uttalas följande i fråga om innebörden om 55 § andra stycket riksdagsordningen (s. 185):

Riksdagsman kan under den s.k. allmänna motionstiden ... väcka motion i alla frågor som kunna bli föremål för beslut av riksdagen. Senare under riksdagen kan han ... väcka motion endast i anledning av någon K.M:ts proposition eller skrivelse eller av framställning av riksdagens verk. Motionen måste därvid stå i relativt nära samband med den i propositionen etc. behandlade frågan.

2014 års riksdagsordning

I 9 kap. riksdagsordningen finns bestämmelser om att väcka ärenden. Enligt 9 kap. 2 § RO lämnar regeringen förslag till riksdagen genom propositioner. Ledamöter lämnar enligt 9 kap. 10 § RO förslag till riksdagen genom motioner. 9 kap. 12 § RO, med rubriken följdmotioner, har följande lydelse:

En motion med anledning av en proposition, skrivelse, framställning eller redogörelse (följdmotion) får väckas inom ramen för ärendet senast den femtonde dagen efter den dag då ärendet anmäldes i kammaren.

Bestämmelsen fick sin gällande lydelse i och med den nya riksdagsordningen (2014:801), som trädde i kraft den 1 september 2014. Förslaget till ny riksdagsordning togs fram av Kommittén för översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3). Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom kommitténs förslag och bedömningar när det gäller frågor om följdmotionsrätten (förs. 2013/14:RS3 s. 120 f.). Konstitutionsutskottet hade inga invändningar i denna del (bet. 2013/14:KU46).

I betänkandet Översyn av riksdagsordningen (2012/13:URF3 s. 135 f.) anförts att en fråga som ofta aktualiseras och föranleder diskussion mellan ledamöter, partikanslier och kammarkansliet är omfattningen av följdmotionsrätten. Med andra ord, vilka motionsyrkanden kan man väcka

med anledning av en proposition, skrivelse, framställning och redogörelse; var går gränsen för att ett yrkande ska anses ligga innanför respektive utanför ärendet?

Omfattningen av rätten att väcka följdmotioner är inte helt klar. Varken lagtexten eller lagförarbetena ger någon närmare ledning utan praxis har ansetts få vara vägledande. Kommittén redovisar följande exempel, hämtat ur en promemoria upprättad i november 1988 av kammarsekreteraren Bengt Törnell:

Lagen om tvångsåtgärder i spaningssyfte i vissa fall (spaningslagen) tillkom 1977 som ett led i åtgärderna för att avslöja planerade terroristdåd. Lagen har haft begränsad giltighet i tiden och har förlängts med ett år i taget. I en proposition till riksdagen föreslås att lagen ska förlängas ytterligare ett år.

Motioner får väckas om

1. avslag på propositionen, dvs. att lagen ska upphöra att gälla,
2. om kortare förlängning än ett år,
3. förlängning med mer än ett år,
4. att lagen ska permanentas,
5. en lagändring som hänför sig till de persongrupper eller åtgärder som avses i lagen,
6. att regeringen bör utvärdera lagen,
7. en framställning till regeringen om nya eller ändrade riktlinjer för bekämpande av terrorism.

Motioner får inte väckas om

1. att spaningslagen ska utvidgas till att gälla nya persongrupper eller nya åtgärder,
2. att spaningslagen ska gälla i fråga om andra brott än terrorism,
3. anslag av medel för bekämpning av terrorism.

Kommittén för översyn av riksdagsordningen redovisar följande praxis (2012/13:URF3 s. 138 f.):

Under årens lopp har det i kammaren utvecklats en praxis i fråga om gränserna för följdmotionsrätten. Vad gäller *propositioner* och *framställningar* omfattar följdmotionsrätten de förslag som läggs fram, däremot inte de redovisningar som i övrigt kan finnas. Motioner får väckas om avslag, helt eller delvis, på dessa förslag. Vidare är det enligt praxis tillåtet att motionera om alternativ till de framlagda förslagen. Om ett motionsförslag utgör ett alternativ får bedömas mot bakgrund av motiven till det framlagda förslaget. Med anledning av en proposition där det endast föreslås riktlinjer för en viss verksamhet får enligt praxis inte väckas motioner om omedelbar lagstiftning eller om anvisande av medel för verksamheten. Om regeringen eller riksdagsstyrelsen i en proposition eller framställning redovisar att man inte avser att lägga fram ett förslag som aviserats tidigare föreligger det i praxis rätt för ledamöterna att motionsvägen redovisa en avvikande bedömning i form av ett tillkännagivande. Däremot godtas inte motioner med ett skarpt lagförslag i ämnet. Utgångspunkt för bedömningen är alltså de förslagspunkter och bedömningar som förekommer i propositionen och framställningen.

Från praxis kan följande exempel nämnas. I juni 1984 överlämnade regeringen proposition 1984/85:9 om den s.k. basenheten vid 1987 års taxering. Propositionen innehöll lagförslag som innebar att den indexuppräknings av basenheten som tillämpats taxeringsåren 1980–1983 inte automatiskt skulle ske inför taxeringsåret 1987. Propositionen innehöll inget annat i sak. Ett parti väckte motioner med ett flertal yrkanden i olika skatterättsliga frågor, bl.a. om skatteskalans utformning vid 1986 års och senare taxeringar, marginalskattesparren, den s.k. begränsningsregeln vid taxeringsförfarandet, skattereduktion för fackföreningsavgift och den långsiktiga inriktningen av skattepolitiken. Det ifrågasattes huruvida vissa yrkandena omfattades av följd motionsrätten. Sedan en tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. 9 § RO aktualiserats, ströks flertalet yrkanden. Ett yrkande om avslag på propositionen tilläts, liksom ett yrkande om den långsiktiga inriktningen av skattepolitiken. Sistnämnda yrkande tilläts mot bakgrund av vissa skrivningar i den frågan i motiveringen i propositionen.

Ett annat exempel är följd motionerna med anledning av proposition 2008/09:73 om överlåtelse av aktier i Venantius AB till AB Svensk Exportkredit samt åtgärder för förstärkt utlåning från AB Svensk Exportkredit och Almi Företagspartner AB. Propositionen hade föregåtts av en tidigare proposition med förslag om stabilitetssäkrande åtgärder för det svenska finansiella systemet. Dessa förslag kompletterades i proposition 2008/09:73. De i propositionen föreslagna åtgärderna syftade till att förbättra företagets finansieringsmöjligheter. Det väcktes tre motioner med anledning av propositionen. Samtliga motionärer tillstyrkte propositionen, men ville samtidigt att riksdagen genom olika tillkännagivanden skulle meddela regeringen att åtgärderna var otillräckliga. Vidare lades det fram förslag till andra åtgärder för att förbättra kapitalförsörjningen för mindre och medelstora företag, bl.a. vad gäller bankers rätt att säga upp lån, inrättandet av s.k. småföretagarpaket, en översyn av ägarstrukturen inom banksektorn och tillsättandet av en finanskommission. Det ifrågasattes från olika håll om dessa motionsyrkanden låg inom ärendet. Kammarkansliet konstaterade dock att motionsyrkandena genomgående var utformade som tillkännagivanden till regeringen om kompletterande och ytterligare åtgärder i det syfte som propositionen hade, dvs. att möta skadeverkningarna av finanskrisen. Kammarkansliet bedömde därför att yrkandena låg inom ramen för ärendet och var tillåtna. Motionerna hänvisades till utskott av kammaren.

Nämnas kan även regeringens proposition 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess. Propositionen innehöll en mängd förslag till lagändringar, bl.a. i förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken, som syftade till att bidra till ett mer modernt och effektivt förfarande i förvaltningsdomstolarna. Det väcktes bl.a. en motion med en begäran om ett tillkännagivande från riksdagens sida om att regeringen skulle återkomma med förslag som tog sikte på utlänningslagstiftningen och kraven enligt den lagstiftningen på asylsökande att styrka sin identitet. Syftet med motionsförslaget var att uppnå detsamma som regeringen åsyftade med propositionen. Eftersom motionen avsåg den bakomliggande materiella lagstiftningen och inte själva förfarandet i förvaltningsdomstolarna ifrågasattes emellertid om motionen låg inom ärendet och sedan ett förfarande enligt 2 kap. 9 § RO initierats drogs motionen tillbaka.

Kommittén redovisade vidare praxis för följd motionsrätten när det gäller skrivelser och redogörelser och konstaterade att det i sådana fall saknas förslag som upphängningspunkter för motionsrätten. Därmed är området för

motionsrätten också mer svåravgränsat. En motion måste dock hålla sig inom det ämne som skrivelsen och redogörelsen tar upp. Det står vidare klart att motioner med skarpa lagförslag, förslag om höjning av anslag och liknande ligger utanför ärendet och att sådana motioner inte är tillåtna. I likhet med vad som gäller propositioner är det tillåtet att väcka motioner med anledning av besked om att tidigare aviserade förslag inte kommer att läggas fram.

Vidare redovisade kommittén praxis rörande motioner om ändringsbudget och med anledning av den ekonomiska vårpropositionen.

Kommittén gjorde följande överväganden (2012/13:URF3 s. 145):

Följdmotioner får alltså väckas med anledning av propositioner, skrivelser, framställningar och redogörelser. Som redovisats är följdmotionsrättens innebörd och omfattning inte helt klar. Av central betydelse är därvid tolkningen av uttrycket ”med anledning av” i 3 kap. 11 § RO. Lagtext och förarbeten ger inte närmare besked utan praxis har fått vara vägledande. Nuvarande praxis är i allt väsentligt ändamålsenlig och bör ligga fast.

Praxis redovisas ovan. Redogörelsen inkluderar fall när motionsyrkanden inte har fått väckas. Redogörelsen torde vara av värde såväl för ledamöter, partier som kammarkansliet. Det är önskvärt att information om innebörden av praxis fortlöpande sprids till partikansliet och ledamöter.

I vissa fall har motioner väckts och remitterats till utskott trots att det kan ifrågasättas om de håller sig inom ärendets ram eller inte. För att markera att följdmotioner måste hålla sig inom ärendets ram bör en ändring göras i riksdagsordningen. En precisering av följdmotionsrätten i lagtext skulle underlätta bedömningen huruvida en följdmotion faller innanför eller utanför ärendet och vara till gagn för motionärer, partier, kammaren och kammarkansliet. Således bör det i riksdagsordningen anges att en följdmotion ska hålla sig inom ärendets ram. Den bakgrund och praxis som redovisats ovan kommer att vara ett stöd för bedömningen av om en motion håller sig inom ärendets ram eller inte.

Kommittén diskuterade vidare motioner med anledning av den ekonomiska vårpropositionen och med anledning av propositioner med ändringsbudgetar.

Kommittén föreslog således en ändrad lydelse av den aktuella bestämmelsen, så att orden ”inom ramen för ärendet” fördes till. Riksdagsstyrelsen ställde sig bakom kommitténs förslag och bedömningar (framst. 2013/14:RS3 s. 120 f.). Konstitutionsutskottet tillstyrkte förslaget utan kommentarer (bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351 och 352).

Proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning

Propositionen överlämnades till riksdagen den 15 mars 2016. I propositionen föreslås att regeringen vid bildandet av nya landsting och omfattande ändringar i landstingsindelningen, i likhet med vad som redan gäller vid ändringar i kommunindelningen, ska bestämma att ett särskilt organ, s.k. indelningsdelegerade, ska utöva beslutanderätten för det ny- eller ombildade landstinget under en övergångsperiod. I samband med detta görs vissa ändringar i regleringen om indelningsdelegerade; bl.a. införs bestämmelser om delegering och om indelningsdelegerades arbetsordning.

Vidare föreslås att det införs en möjlighet för kommuner och landsting att lämna bidrag i samband med ändringar i landstingsindelningen. Om ett landsting läggs samman med ett eller flera landsting ska det nya landstinget få lämna bidrag till kommunerna i landstinget, om det behövs för att motverka att bildandet av landstinget leder till höjd kommunalskatt. Även kommunerna i det nya landstinget ska få lämna bidrag till varandra, om det behövs för att jämna ut ekonomiska effekter som uppkommit på grund av att uppgifter förts över från landstinget till kommunerna eller omvänt. Bidrag ska enbart kunna lämnas under en övergångsperiod om högst fem år.

De nya bestämmelserna om indelningsdelegerade för landsting ska, liksom huvuddelen av bestämmelserna i lagen om kommunala indelningsdelegerade, tas in i lagen om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting. Lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade (LKI) upphör därmed att gälla.

Nuvarande 2 kap. indelningslagen upphävs och ett nytt 2 kap. införs. Flera bestämmelser förs över i väsentligt oförändrad form. I några bestämmelser föreslås också ändringar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

I propositionen redovisas att det finns vissa skillnader mellan bestämmelserna om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen. Bland annat ska vid ändringar i kommunindelningen särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Särskild hänsyn ska också tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om dessa kommuner motsätter sig den ändrade indelningen krävs att synnerliga skäl föreligger för att ändringen ska kunna beslutas. Slutligen får länsstyrelsen besluta om vissa mindre indelningsändringar i fråga om kommuner. Någon motsvarande reglering finns inte vid ändringar i landstingsindelningen.

När det gäller behovet av bestämmelser om indelningsdelegerade för landsting redovisar regeringen att den har tillsatt en kommitté som ska föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77), Indelningskommittén (Fi 2015:09). Om kommittén bedömer att det är möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska kommittén lämna ett delbetänkande senast den 30 juni 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

Med hänsyn till Indelningskommitténs uppdrag framstår den nuvarande ordningen, som innebär att särskild lagstiftning måste skapas vid varje större landstingsförändring, inte som ändamålsenlig. Regeringen anser att det finns behov av att införa generellt tillämpliga bestämmelser om indelningsdelegerade vid ändringar i landstingsindelningen. I enlighet med vad som gäller vid ändringar i kommunindelningen bör regeringen åläggas att, om en indelningsändring innebär att ett nytt landsting bildas, eller om ändringen annars är av sådan omfattning att landstinget enligt den nya

indelningen inte bör företrädas av de gamla landstingsfullmäktige, bestämma att landstinget enligt den nya indelningen ska företrädas av indelningsdelegerade.

Vidare påminner regeringen om att det i dag finns bestämmelser om indelningsdelegerade i såväl indelningslagen som lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade, förkortad LKI. Regeringen ser inte att det finns några principiella skäl till att bestämmelserna om indelningsdelegerade i fortsättningen ska vara uppdelade i två lagar. I stället framstår det som ändamålsenligt att flytta bestämmelserna om indelningsdelegerade till ett eget kapitel i indelningslagen. Regeringen föreslår att LKI ska upphöra att gälla.

Följdmotionen

I följdmotion 2015/16:3354 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, L, KD) föreslås ett tillkännagivande om att införa motsvarande regler angående befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar i landstingsindelningen som gäller vid ändringar i kommunindelningen.

I motionen anförs att den s.k. Indelningskommittén för närvarande arbetar med att ta fram nya förslag på hur Sverige bör vara indelat. Indelningskommitténs slutbetänkande är tänkt att presenteras den 31 augusti 2017. Det är mot bakgrund av det eventuella införandet av storregioner som den aktuella propositionen har tagits fram.

Det finns vissa skillnader mellan bestämmelserna om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen. Bland annat ska vid ändringar i kommunindelningen särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter (1 kap. 1 § 2 st lagen [1979:411] om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting). När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Undersökningen kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande (nämnda lag 1 kap. 24 §). Särskild hänsyn ska också tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om dessa kommuner motsätter sig den ändrade indelningen krävs att synnerliga skäl föreligger för att ändringen ska kunna beslutas.

I motionen påpekas att någon motsvarande reglering inte finns vid ändringar i landstingsindelningen. Förändringar i landstingsindelningen kan dock påverka människors vardag lika mycket som förändringar i kommunindelningen. Det är viktigt att politiska beslut som påverkar människors vardag förankras på sådant sätt att medborgarna ges inflytande och känner delaktighet.

Ställande av proposition i kammaren och konstitutionsutskottets prövning

Gällande regler

Enligt 11 kap. 7 § riksdagsordningen ställer talmannen proposition till beslut utifrån de yrkanden som lagts fram. Om talmannen finner att ett yrkande

strider mot en grundlag eller mot riksdagsordningen ska han eller hon besluta att inte ställa proposition och ange skälen för detta beslut. Om kammaren ändå begär proposition ska saken hänvisas till konstitutionsutskottet för avgörande. Om utskottet har förklarat att ett yrkande inte strider mot en grundlag eller riksdagsordningen ska talmannen ställa proposition.

I proposition 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. anförs att bestämmelserna om propositionsvägran ger talmannen en viktig befogenhet som han eller hon har att utnyttja för att i riksdagshandläggningen bevara troheten mot de konstitutionella reglerna (prop. 1973:90 s. 524).

Propositionsvägran förekommer endast undantagsvis. Under enkammartiden har kammaren hittills godkänt talmannens beslut att vägra proposition utom i två fall, då frågan hänvisats till konstitutionsutskottet för avgörande. Det ena fallet gällde om en motion skulle få väckas med anledning av en händelse av större vikt som inte kunnat förutses eller beaktas under den allmänna motionstiden eller annan motionstid (bet. 1989/90:KU22). Det andra fallet gällde om proposition skulle ställas på ett betänkande från finansutskottet (bet. 2013/14:KU32).

Frågan som har hänvisats till konstitutionsutskottet

Som redovisats ovan har frågan om huruvida yrkandet i följdmotionen strider mot riksdagsordningen hänvisats till konstitutionsutskottet för avgörande.

Talmannen har gjort bedömningen att följdmotionen inte kan anses ligga inom ramen för ärendet i den mening som avses i 9 kap. 12 § riksdagsordningen. Talmannen föreslår därför att kammaren ska lägga motionen till handlingarna utan hänvisning till utskott. Som skäl för sin bedömning anför talmannen följande (kammarens snabbprotokoll 20 april 2016 § 1):

Till att börja med kan det konstateras att propositionen innebär att ett stort antal lagbestämmelser ändras och omplaceras av rent lagtekniska skäl. Dessa lagändringar kan inte anses utgöra förslag i den meningen att de omfattar en följdmotionsrätt.

Som framgår bland annat av förarbetena till den senaste översynen av riksdagsordningen omfattar följdmotionsrätten endast de förslag som regeringen lägger fram i propositionen, däremot inte de redovisningar som i övrigt kan finnas.

Det är enligt praxis tillåtet att motionera om alternativ till framlagda förslag. Om ett motionsförslag utgör ett alternativ får bedömas mot bakgrund av motiven till regeringens förslag. Om regeringen redovisar att man inte avser att lägga fram ett visst förslag som aviserats tidigare får man enligt praxis väcka en följdmotion med en avvikande bedömning i form av ett tillkännagivande.

Regeringens förslag i propositionen innebär att indelningsdelegerade ska utses när nya landsting bildas. Syftet med förslaget är att undvika att vid varje större indelningsförändring behöva införa en särskild lagstiftning, vilket skulle riskera att leda till förseningar. Förslaget tar endast sikte på själva genomförandet av ett beslut om ändrad indelning.

Däremot berör propositionen inte förutsättningarna för ett beslut om en indelningsförändring. Yrkandet i följdmotionen gäller alltså en annan fråga än regeringens förslag, och motionen kan inte anses utgöra ett alternativ till detta.

På s. 17 i propositionen nämner regeringen upplysningsvis att det finns vissa skillnader mellan bestämmelser om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen, bland annat att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar av kommunindelningen. Detta uttalande kan dock inte i sig föranleda en följd motionsrätt eftersom regeringen inte redovisar något ställningstagande i frågan. Frågan har för övrigt inte heller berörts i det delbetänkande som ligger till grund för propositionen.

Med hänsyn till det anförda gör talmannen bedömningen att följd motionen ligger utanför ramen för propositionen. Talmannen anser därför att hinder föreligger enligt 11 kap. 7 § riksdagsordningen för att ställa proposition på att hänvisa motionen till utskott.

I kammaren höll Andreas Norlén (M) ett anförande och yrkade att följd motionen skulle hänvisas till utskott. Hans Ekström (S) yrkade i sitt anförande bifall till talmannens förslag. Mattias Karlsson (SD) yrkade i sitt anförande på att följd motionen skulle hänvisas till utskott.

Kammaren biföll yrkandet om begäran om proposition på hänvisning av motionen till utskott. Frågan hänvisades därmed till konstitutionsutskottet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har att pröva om följd motionen ligger inom ramen för ärendet, dvs. om den kan anses vara väckt inom ramen för ärendet. Ärendet är proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning. Följd motion 2015/16:3354 av Andreas Norlén m.fl. (M, C, L, KD) har bordlagts i kammaren.

Regeringen redovisar i propositionen att den har tillsatt en kommitté som ska föreslå en ny läns- och landstingsindelning som innebär att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting (dir. 2015:77), Indelningskommittén (Fi 2015:09). Om kommittén bedömer att det är möjligt att genomföra en eller flera indelningsändringar som kan träda i kraft den 1 januari 2019 ska kommittén lämna ett delbetänkande senast den 30 juni 2016. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 augusti 2017.

Utskottet vill framhålla att propositionen tar sin utgångspunkt i uppdraget till Indelningskommittén; det är med hänsyn till Indelningskommitténs arbete som det enligt regeringen finns behov av lagändringar. Med gällande lagstiftning skulle landstingen inte ges möjlighet att arbeta utifrån en förutsägbar och transparent process, enligt propositionen. Regeringen anser att det finns behov av att införa generellt tillämpliga bestämmelser om indelningsdelegerade vid ändringar i landstingsindelningen.

Den aktuella motionen tar upp frågor om hur medborgarperspektivet bör iaktas vid förändringar i landstingsindelningen. Som redovisas i både motionen och propositionen finns det vissa skillnader mellan bestämmelserna

om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen. Bland annat ska vid ändringar i kommunindelningen särskild hänsyn tas till befolkningens önskemål och synpunkter. När det finns skäl till det ska en särskild undersökning göras om befolkningens inställning. Särskild hänsyn ska också tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om dessa kommuner motsätter sig den ändrade indelningen krävs att synnerliga skäl föreligger för att ändringen ska kunna beslutas. Slutligen får länsstyrelsen besluta om vissa mindre indelningsändringar avseende kommuner. Någon motsvarande reglering finns inte vid ändringar i landstingsindelningen.

Utskottet konstaterar att både propositionen och motionen tar upp frågor om hur den demokratiska processen ska fungera vid ändringar i landstingsindelningen. Propositionen hänvisar till och tar sin utgångspunkt i Indelningskommitténs uppdrag att föreslå en ny läns- och landstingsindelning, och syftet med propositionen kan anses vara att förslag från Indelningskommittén ska kunna genomföras. Även motionen tar sin utgångspunkt i Indelningskommitténs uppdrag och handlar om genomförandet av en ny läns- och landstingsindelning. Propositionens lagförslag berör frågor kring beslutsprocessen efter att ett beslut om ändring i landstingsindelning har fattats medan motionen rör frågor kring beslutsprocessen innan ett sådant beslut fattats. Det kan noteras att de aktuella frågorna regleras i samma lag men att motionärerna föreslår ett tillkännagivande och inte omedelbar lagstiftning.

Frågan om huruvida en viss följdmotion ligger inom ramen för ärendet får bedömas utifrån det aktuella ärendet. Utskottet anser sammantaget att den aktuella motionen får anses ligga inom ramen för ärendet. Yrkandet om att kammaren ska hänvisa motionen till utskottet strider således inte mot riksdagsordningen.

Med hänvisning till det anförda anser utskottet att proposition ska ställas på att hänvisa motion 2015/16:3354 till utskott.

Reservation

Prövning av fråga om tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall (V)

av Mia Sydow Mölleby (V).

Jag delar talmannens uppfattning att följdmotionen inte kan anses ligga inom ramen för ärendet i den mening som avses i 9 kap. 12 § riksdagsordningen.

I följdmotionen föreslås att samma bestämmelser som finns för hörande av folkopinionen vid ändrad kommunindelning ska införas i den lagstiftning som regeringen föreslagit. Jag har i detta sammanhang inte att pröva motionen i sak. Nu handlar det således om en juridisk och inte en politisk bedömning.

Den lagstiftning som regeringen föreslagit handlar inte om det som motionärerna tar upp utan om hur en process ska ske när en ny indelning är beslutad. Propositionen handlar bl.a. om hur beslutsrätt kan överföras till ett indirekt valt organ, de s.k. indelningsdelegerade, under en övergångstid, och om hur vissa ekonomiska åtaganden ska regleras.

Som framgår bl.a. av förarbetena till den senaste översynen av riksdagsordningen omfattar följdmotionsrätten endast de förslag som regeringen lägger fram i propositionen, däremot inte de redovisningar som i övrigt kan finnas.

Det är enligt praxis tillåtet att motionera om alternativ till framlagda förslag. Huruvida ett motionsförslag utgör ett alternativ får bedömas mot bakgrund av motiven till regeringens förslag. Om regeringen redovisar att man inte avser att lägga fram ett visst förslag som aviserats tidigare får man enligt praxis väcka en följdmotion med en avvikande bedömning i form av ett tillkännagivande.

Regeringens förslag i propositionen innebär att indelningsdelegerade ska utses när nya landsting bildas. Syftet med förslaget är att undvika att vid varje större indelningsförändring behöva införa en särskild lagstiftning, vilket skulle riskera att leda till förseningar. Förslaget tar endast sikte på själva genomförandet av ett beslut om ändrad indelning. Däremot berör propositionen inte förutsättningarna för ett beslut om en indelningsförändring. Yrkandet i följdmotionen gäller alltså en annan fråga än regeringens förslag, och motionen kan inte anses utgöra ett alternativ till detta.

I propositionen nämner regeringen upplysningsvis att det finns vissa skillnader mellan bestämmelser om ändringar i kommun- respektive landstingsindelningen, bl.a. att särskild hänsyn ska tas till befolkningens önskemål och synpunkter vid ändringar av kommunindelningen. Detta uttalande kan dock inte i sig föranleda en följdmotionsrätt eftersom regeringen inte redovisar något ställningstagande i frågan. Frågan har för övrigt inte heller berörts i det delbetänkande som ligger till grund för propositionen.

Propositionen innebär att ett stort antal lagbestämmelser ändras och omplaceras av rent lagtekniska skäl. Dessa lagändringar kan inte anses utgöra förslag som medför en rätt att väcka en följdmotion.

Med hänvisning till det anförda gör jag bedömningen att följdmotion 2015/16:3354 ligger utanför ramen för proposition 2015/16:121 Övergångsstyre och utjämning vid ändrad kommun- och landstingsindelning. Det ska enligt min uppfattning således inte ställas proposition på att hänvisa motionen till utskott.

Särskilt yttrande

Prövning av fråga om tillämpligheten av 9 kap. 12 § riksdagsordningen i visst fall (S, MP)

Björn von Sydow (S), Hans Ekström (S), Veronica Lindholm (S), Agneta Börjesson (MP), Emanuel Öz (S), Emilia Töyrä (S) och Berit Högman (S) anför:

Vi konstaterar att den aktuella motionen rör frågor om former för demokratiskt inflytande vid ändringar i landstingsindelningen. Kammarens majoritet och talmannen har gjort olika bedömningar i frågan om motionen ligger inom ramen för ärendet eller inte. Generellt menar vi att ett vidgande av rätten att väcka följdmotioner riskerar att skapa en ordning där förslag kan väckas genom motioner med föga anknytning till en proposition. Det finns flera sätt att väcka förslag i riksdagen och dessa har ännu inte uttömts i fråga om ett stärkt medborgarinflytande. Vi väljer därför att inte delta i beslutet om huruvida motionen ska hänvisas till utskott.