

Sammanfattning

I betänkandet behandlas 16 motioner som väckts under den allmänna motionstiden hösten 1998. I motionerna behandlas frågor om kommunindelningar, kommunal beskattningsrätt, direktval till kommundelsorgan, nyval i kommuner och landsting, medborgarinitiativ och andra inflytandefrågor samt frågor om lagtrots, fullmäktiges beslut om årsredovisning och ansvarsfrihet samt borgmästarebegreppet.

Med anledning av motioner (kd), (fp) och (c) föreslår utskottet ett tillkännagivande till regeringen med innebörd att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som syftar till att göra det lättare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med delningar underlättas. Med anledning av motioner (kd), (c), (m) och (mp) föreslår utskottet vidare ett tillkännagivande om att en förstärkning av medborgarnas inflytande beträffande folkiniciativ i fråga om kommunala folkomröstningar bör utredas. Utskottet avstyrker i övrigt motionerna.

Till betänkandet fogas 10 reservationer och 3 särskilda yttranden.

Motionerna

1998/99:K242 av Bertil Persson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om borgmästare.

1998/99:K268 av Ingvar Svensson m.fl. (kd) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunala folkomröstningar,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en generös syn på kommunindelningar.

1998/99:K276 av Johan Pehrson (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att motverka kommunernas ovilja mot att verkställa domar till förmån för medborgare.

1998/99:K280 av Ingemar Vänerlöv (kd) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att ändra 4 kap. 23 § kommunallagen med syfte att fördjupa och utveckla den lokala demokratin.

1998/99:K281 av Ingrid Burman m.fl. (v) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av lämplig sanktion mot kommuners och landstings lag- och domstolstrots.

1998/99:K296 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning angående ändring i kommunallagen med syfte att möjliggöra för kommunfullmäktige att ge de kommunalt röstberättigade kommunal motionsrätt,

2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att misstroendeförklaring kan riktas från kommunfullmäktige gentemot kommunstyrelsen och enskilt majoritetskommunalråd,

3. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att en majoritet i kommunfullmäktige kan utlysa nyval enligt samma principer som gäller i riksdagen.

1998/99:K298 av Åsa Torstensson m.fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till åtgärder för att underlätta för kommunandelningar,

2. att riksdagen begär att regeringen låter utreda frågan om kommunala folkomröstningar.

1998/99:K313 av Jan-Evert Rådström och Anders Sjölund (m) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det kommunala självstyret,

2. att riksdagen beslutar att uppdra åt lagutskottet att inkomma med förslag till en ändring i kommunallagen som stärker det kommunala självstyret, vad avser rätten att utdebitera skattesats för invånarna i den egna kommunen i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K314 av Lars Hjertén (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunala folkomröstningar.

1998/99:K328 av Helena Bargholtz och Barbro Westerholm (fp) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bli lättare att genomföra kommunandelningar,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bli lättare att införa direktval till kommunalnämnder,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bli möjligt att genomföra extraval i kommuner och landsting,

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att öka de direktvalda organens inflytande och bestämmanderätt,

1998/99:K335 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i kommunallagen att behandlingsordningen mellan årsredovisning och ansvarsfrihet ändras i enlighet med vad som anförts i motionen.

1998/99:K338 av Lena Sandlin (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om lag- och domstolstrots.

1998/99:K346 av Marianne Jönsson (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder så att rättighetslagstiftningen kan efterlevas.

1998/99:K352 av Per Lager m.fl. (mp) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att kommunala folkomröstningar blir bindande,

2. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att ärende om folkomröstning som väckts av tillräckligt många av kommunens eller landstingets medlemmar skall bli bindande,

3. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga i fullmäktige måste väckas av minst 10 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna,

4. att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att ärende om att hålla folkomröstning som väckts av minst en tredjedel av kommunfullmäktiges eller landstingsfullmäktiges ledamöter skall bli bindande.

1998/99:So465 av Lars Leijonborg m.fl. (fp) vari yrkas

22. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att införa sanktioner mot de kommuner som begår domstolstrots.

1998/99:Bo507 av Margareta Andersson m.fl. (c) vari yrkas

14. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om direktvalda stadsdelsnämnder.

Utskottet

Kommundelningar

Motionerna

I kommittémotion 1998/99:K268 hemställer Ingvar Svensson m.fl. (kd) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en generös syn på kommunindelningar (yrkande 2). Enligt motionen har de stora kommunsammanslagningarna minskat medborgarnas möjlighet till insyn och överblick över den kommunala verksamheten och minskat antalet politiskt aktiva avsevärt. Det bör enligt motionärerna ligga i riksdagens och regeringens intresse att den lokala demokratin är så vital som möjligt, och därför bör regeringen medverka till en generös och positiv syn på genomförande av relevanta kommunindelningar.

I kommittémotion 1998/99:K298 hemställer Åsa Torstensson m.fl. (c) att riksdagen begär att regeringen återkommer med förslag till åtgärder för att underlätta kommunindelningar (yrkande 1). I motionen redovisas exempel på såväl en ökad vilja hos människor att engagera sig för olika lokala frågor som upplevelsen att avståndet till de beslutande församlingarna är stort. Dessa tendenser har bl.a. medfört att alltfler kommunalar vill bilda en egen kommun. Vägen dit är emellertid enligt motionen lång och omständlig. Ord-

ningen att Kammarkollegiet beslutar om en utredning av förutsättningarna för en kommundelning kan starkt ifrågasättas, anser motionärerna. Ett politiskt organ bör i stället vara beslutande i denna del. En möjlighet att genomföra en kommundelning under pågående mandatperiod bör också införas. De förslag från regeringen som efterlyses i motionen bör inriktas på en förenklad process, innebärande bl.a. att kommundelningar skall genomföras om en majoritet av invånarna i kommundelen så önskar. Lagen om kommunal skatteutjämning bör också utformas så att kommundelningar underlättas.

I kommittémotion 1998/99:K328 hemställer Helena Bargholtz och Barbro Westerholm, båda (fp), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bli lättare att genomföra kommundelningar (yrkande 2). Ett skäl till yrkandet är att avståndet mellan väljare och valda är för stort.

Bakgrund

Enligt 1 kap. 1 § kommunallagen är Sverige indelat i kommuner och landsting. Den kommunala indelningen regleras i lagen (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och landsting (indelningslagen).

Enligt 1 kap. 1 § *indelningslagen* skall en ändring för att komma till stånd antas medföra bestående fördel för en kommun eller en del av en kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. Vid prövning av frågan om indelningsändring skall särskild hänsyn tas till önskemål och synpunkter från den eller de kommuner som närmast berörs av ändringen. Om en sådan kommun motsätter sig en indelningsändring, får beslut om ändring meddelas endast om det finns synnerliga skäl. Särskilda hänsyn skall också tas till befolkningens önskemål och synpunkter. Enligt 4 § indelningslagen får Kammarkollegiet avslå en ansökan om indelningsändring om det finner att ändringen inte bör ske.

Enligt 12 § indelningslagen träder en indelningsändring i kraft den 1 januari det år som bestäms i beslutet om ändringen. Om ändringen är av sådan omfattning att en kommun enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, träder ändringen i kraft den 1 januari året efter det år då val i hela riket av fullmäktige ägt rum. Ett beslut om indelningsändring enligt 1 § skall meddelas senast ett år innan ändringen skall träda i kraft eller, om det finns synnerliga skäl, vid en senare tidpunkt, dock inte senare än åtta månader före ikraftträdandet.

Det praktiska förfarandet inför ett beslut om delning av en kommun regleras i 20–26 §§ indelningslagen. Därav framgår bl.a. följande. Fråga om ändring i den kommunala indelningen väcks av en kommun eller medlem av en kommun som skulle beröras av förändringen. Ansökan skall inges till Kammarkollegiet. Regeringen, Kammarkollegiet och länsstyrelsen kan ta upp en fråga om ändrad indelning på eget initiativ. Kammarkollegiet skall göra den utredning som behövs eller överlämna åt länsstyrelsen att göra en utredning. Kammarkollegiet får vid behov uppdra åt en särskild utredare att göra en utredning. Samråd skall ske med berörda kommuner vid utredningen. När det finns särskilt skäl skall en särskild undersökning, efter beslut av Kammarkollegiet eller länsstyrelsen, göras om befolkningens inställning till en ändrad

indelning. Om utredningen visar att en indelningsändring bör göras, skall ett förslag upprättas till ändring samt till den ekonomiska regleringen m.m. Regeringen fattar därefter beslut om indelningsändringen.

När det gäller *förutsättningarna för en indelningsändring* framhölls i proposition 1978/79:157 att en indelningsändring inte bör få genomföras utan att det föreligger från allmän synpunkt objektivt bärande skäl för ändringen. Det är enligt propositionen p.g.a. de skilda förhållanden som gäller från fall till fall inte möjligt att dela upp indelningsändringar i väl avgränsade kategorier för vilka bestämda förutsättningar för genomförandet av en ändring skall gälla. Föredragande statsråd framhöll att bestämmelsernas huvudsyfte bör vara att säkerställa att olika intressen som vägs mot varandra bör beaktas i tillräcklig utsträckning. Vilka skäl för en indelningsförändring som måste föreligga och hur tungt de skall väga i förhållande till eventuella skäl mot en ändring måste enligt propositionen i huvudsak överlämnas åt praxis.

Enligt propositionen borde bestämmelsen om förutsättningarna för en indelningsförändring inte innehålla någon exemplifiering av omständigheter som kunde utgöra skäl för en indelningsändring. I stället borde som en allmän förutsättning för en ändring gälla att ändringen kunde antas medföra bestående fördel för en kommun eller del av kommun eller andra fördelar från allmän synpunkt. En grundtanke borde vidare vara att kommunernas inställning borde ges särskilt stor tyngd.

I specialmotiveringen i propositionen framhölls att vid prövningen av en indelningsfråga bör alla omständigheter som talar för eller mot en indelningsändring uppmärksammas. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen, t.ex. befolkningsutveckling, näringsgeografiska förhållanden, indelningsändringens påverkan på den kommunala servicen och de kommunalekonomiska konsekvenserna. Fördelar av enbart kommunaldemokratisk karaktär är enligt propositionen inte tillräckliga, utan den nybildade kommunen bör också uppfylla rimliga krav i fråga om de övriga faktorerna.

Konstitutionsutskottet behandlade flera motioner om kommunindelningar i samband med behandlingen av propositionen om ny kommunallag (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38). I betänkandet anförde utskottet att det liksom tidigare ansåg att demokratiska skäl kunde motivera att en kommun delades men att de kommunala demokratifrågorna borde lösas på annat sätt än genom ytterligare delningar av kommuner. Enligt utskottet hade det inte framkommit något som givit utskottet anledning att frångå denna ståndpunkt, varför motionerna avstyrktes.

Den regering som tillträdde efter 1991 års val förklarade i regeringsdeklarationen att den såg positivt på kommunindelningar. Denna ståndpunkt återkom i direktiven till Lokaldemokratikommittén (dir. 1992:12), där regeringen bl.a. anförde att ett sätt att stärka den lokala demokratin var att dela kommuner där det finns ett starkt önskemål hos befolkningen om en delning och där det finns förutsättningar, inte minst ekonomiska, för detta.

Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) ansåg sig inte kunna uttala sig om huruvida de kommunindelningar som genomförts sedan 1980 medfört bestående fördelar från kommunalekonomisk eller kommunaldemokratisk synpunkt. Kommittén ansåg emellertid att de nya, mindre kommuner som

uppkommit genom de genomförda delningarna inte hade sämre ekonomiska förutsättningar än flertalet andra, jämförbara kommuner.

Något behov av att reformera indelningslagen ansåg kommittén inte att det fanns. Eventuella inskränkningar i regeringens skönsrättsliga prövning och införande av t.ex. obligatorisk delning under vissa förutsättningar skulle enligt kommittén få negativa effekter.

Kommittén redovisade också en genomgång av de beslut regeringen fattat i indelningsärenden fram till i början av 1993 och drog därav vissa slutsatser om utsikterna att en delningsansökan skall beviljas. Bland omständigheter som hade en avgörande betydelse hade kommittén funnit att den ursprungliga (odelade) kommunen skall vara positiv till en delning, att det bör finnas en ganska bred politisk enighet i den del som vill bryta sig loss och att de ekonomiska förutsättningarna bör vara uppfyllda. Vidare framhölls betydelsen av att en folkomröstning, som bör föregå ansökningen, bör ha högt valdeltagande och visa en stor ja-andel i den del av kommunen som vill bryta sig loss samtidigt som ett eventuellt nej i den övriga delen inte bör vara för kraftigt. Ju fler av dessa förutsättningar som uppfylls, desto större är enligt kommittén möjligheten att en delning kommer till stånd.

Sedan 1979 har regeringen beslutat om delning av 11 kommuner vilket givit upphov till 23 nya kommunbildningar.

Under motsvarande tid har regeringen avslagit ansökningar om kommunindelningar i 22 fall.

Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen under 1990-talet avstyrkt motioner om ändrade villkor för kommunindelningar m.m. med hänvisning bl.a. till sitt tidigare uttalande i samband med behandlingen av kommunallagspropositionen (bet. 1993/94:KU9, 1993/94:KU40, 1995/96:KU9 och 1997/98:KU4). Vid det senaste tillfället avstyrktes också motioner i vilka föreslogs olika ändringar i reglerna för kommunindelningar. Utskottet framhöll att indelningslagen fungerat tillfredsställande under de snart 20 år som den har funnits och att den är klar och tydlig vad avser initiativ, rollfördelning samt procedurer och tidpunkter för genomförande av kommunindelningar samt att 10 kommuner delats sedan 1979 på basis av bestämmelserna i indelningslagen. Mot beslutet reserverade sig representanterna för (m), (fp), (c) och (mp).

Utskottets bedömning

Utskottet instämmer i vad som sägs i motionerna om att kommunsammanslagningarna har minskat medborgarnas möjlighet till insyn och överblick över den kommunala verksamheten samt att de politiskt aktiva minskat i antal. En möjlighet att öka den demokratiska vitaliteten och delaktigheten är enligt utskottets mening att dela upp större kommuner i mindre. Utskottet vill med anledning av motionerna K268 yrkande 2 (kd), K298 yrkande 1 (c) och K328 yrkande 2 (fp) framhålla att det bör bli lättare att dela kommuner genom att procedurerna som har samband med kommunindelningar underlättas. Regeringen bör återkomma med förslag till riksdagen med detta syfte. Detta bör ges regeringen till känna.

Kommunal beskattningsrätt

Motionen

I motion 1998/99:K313 hemställer Jan-Evert Rådström och Anders Sjölund, båda (m), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om det kommunala självstyret (yrkande 1). I motionen hemställs vidare att riksdagen beslutar uppdra åt lagutskottet att inkomma med förslag till ändring i kommunallagen som stärker det kommunala självstyret vad avser rätten att utdebitera skattesats för invånarna i den egna kommunen i enlighet med vad som anförts i motionen (yrkande 2). Motionärerna anför att staten de senaste åren begränsat kommunernas självstyrelse vad avser skatteuttaget. Som exempel på detta anföras dels lagstiftningen med anledning av propositionen 1995/96:213 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998, dels det nya bidrags- och utjämningssystem för kommuner och landsting som trädde i kraft den 1 januari 1996. Enligt motionärerna är den kommunala skattenivån ytterst en fråga som de folkvalda exklusivt har att besluta om. Huruvida skattesatsen uppfattas som relevant är en fråga som väljarna avgör vid allmänna val. Det parti som föreslår väljarna en ändrad skattesats och får gehör för den skall utan statens sanktioner kunna ändra densamma. Om en kommun med för låg egen skattekraft behöver ytterligare resurser, skall detta regleras mellan staten och den enskilda kommunen. Ingen kommun skall enligt motionen tvingas höja skatten för att finansiera andra kommuners åtaganden.

Bakgrund

Gällande bestämmelser

Kommuner och landsting har som ett led i den kommunala självstyrelsen en egen beskattningsrätt. Regler om detta finns i 1 kap 7 § RF, där det sägs att kommunerna, dvs. kommuner och landsting, får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. (I 2 kap. 5 § kommunallagen erinras om denna bestämmelse och andra bestämmelser om rätten att meddela föreskrifter.)

Den aktuella bestämmelsen i RF innebär att kommunerna och landstingen får besluta om storleken av den kommunala utdebiteringen för sina medlemmar. I övrigt är det riksdagen som reglerar skattebestämmelsernas innehåll. Som exempel kan nämnas att det är en bestämmelse i kommunalskattelagen (1928:370) som säger att den kommunala inkomstskatten skall vara procentuell (proportionell).

Bestämmelsen i RF är ett principstadgande och enligt förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 231) garanterar det inte att varje kommun helt obunden kan bestämma skatteuttagets storlek. Enligt uttalanden av konstitutionsutskottet måste emellertid en lagreglering som sätter ett tak för den kommunala utdebiteringen alltid ge utrymme för en fri sektor för kommunerna och behålla åtminstone en viss frihet för dem när det gäller att bestämma skattens storlek (bet. 1980/81:KU22 och yttr. 1981/82:KU6y).

KU har under 1990-talet vid flera tillfällen gjort principiella uttalanden i frågor om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten m.m. 1990 behandlade utskottet i ett yttrande till finansutskottet frågan om en begränsning av kommunernas rätt att ta ut skatt i form av ett skattestopp under två år (yttr. 1989/90:KU9y).

Riksdagen ställde sig våren 1995 bakom de grundläggande principerna för ett nytt bidrags- och utjämningsystem som regeringen föreslagit när det gällde syfte, inriktning, omfattning och införanderegler (prop. 1994/95:150). Under riksdagsbehandlingen aktualiserades frågan om grundlagsenligheten i den lagtekniska lösning som förordats i kompletteringspropositionen. Finansutskottet inhämtade därför yttranden från Lagrådet och KU. Lagrådet avstyrkte lagförslaget med hänvisning till vad som i regeringsformen anges om ändamålet med den kommunala beskattningen. Enligt Lagrådet skulle emellertid ett system med avgifter och bidrag inte anses strida mot grundlagens bestämmelser. KU (yttr. 1994/95:KU6y) ansåg att det fanns flera omständigheter som gav utrymme åt en annan tolkning av regeringsformen än den Lagrådet gjort. I detta sammanhang anförde utskottet bl.a. följande:

Bestämmelserna i 1 kap. 7 § (regeringsformen) bör enligt utskottets mening tolkas så att de dels ger kommunerna en rätt att ta ut skatt, dels begränsar denna rätt till att gälla skatt för sådana uppgifter som de genom lag enligt 8 kap. 5 § regeringsformen getts kompetens respektive ålagts att sköta. Bestämmelsen när det gäller begreppet ”skötseln av sina uppgifter” kan då ses som i första hand riktad till kommunerna och mindre mot staten. Vad som närmare skall anses ligga inom ramen för kommunernas åligganden enligt regeringsformens principstadgande får närmare bestämmas genom lagstiftning. Utvecklingen av denna praxis har varit tydlig.

Enligt KU:s mening var det samtidigt mycket angeläget att det inte skulle finnas någon tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen. Utskottet pekade i sammanhanget på möjligheten att avdragen och tilläggen enligt lagförslaget omvandlades till avgift respektive statligt utjämningsbidrag.

Mot bakgrund av KU:s analys av grundlagsfrågan ansåg finansutskottet (bet. 1994/95:FiU19) att det i och för sig hade varit möjligt för riksdagen att godkänna det då föreliggande förslaget. Bl.a. för att undvika all tveksamhet kring tillämpningen av regeringsformen borde i första hand emellertid en annan lagstiftningsteknik väljas för att uppnå de eftersträlvade utjämnings effekterna. Regeringen borde därför återkomma till riksdagen med ett nytt förslag. Efter hörande av Lagrådet, som inte ville motsätta sig att det nya förslaget lades till grund för lagstiftning, förelades riksdagen hösten 1995 det nya förslaget (prop. 1995/96:64). Detta godkändes av riksdagen (bet. 1995/96:FiU5).

KU yttrade sig våren 1996 till finansutskottet över den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:150) avseende bl.a. propositionens förslag till utformning av ett utgiftstak för den offentliga sektorn och uttalanden om kommande förslag på det kommunala området jämte motioner (yttr. 1995/96:KU10y). I huvudfrågan anförde utskottet att det inte fanns skäl att ta ställning till förslagen innan ett utformat förslag förelåg. Representanterna

för Vänsterpartiet och Miljöpartiet anförde att de aviserade förslagen stred mot principerna för den kommunala självstyrelsen.

I samma yttrande gjorde utskottet ett uttalande med anledning av ett motionsyrkande (m), enligt vilket riksdagen hos regeringen skulle begära förslag om "ett grundlagsenligt bidragssystem" för kommunerna från den 1 januari 1997. Utskottet anförde att motionen byggde på den felaktiga föreställningen att det statsbidragssystem som infördes den 1 januari 1996 skulle vara grundlagsstridigt. Frågan prövades grundligt i samband med införandet hösten 1995. Från konstitutionell synpunkt behövdes således enligt utskottets mening ingen omprövning av statsbidragssystemet. Representanterna för Moderata samlingspartiet anmälde i denna del avvikande mening och anförde att statsbidragssystemets överensstämmelse med RF:s bestämmelser om den kommunala självstyrelsen var diskutabel.

KU har också gjort uttalanden i samband med ett yttrande till finansutskottet (yttr. 1996/97:KU3y) med anledning av propositionen 1995/96:213 Minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting åren 1997 och 1998, ett av de exempel som återopas i den här aktuella motionen. Utskottet konstaterade att det då aktuella förslaget till lagstiftning hade samband med såväl det nya bidrags- och utjämningsystem som trädde i kraft den 1 januari 1996 som det utgiftstak för de offentliga finanserna som skulle införas 1997. Utskottet delade Lagrådets uppfattning att det aktuella förslaget kunde ses som ett alternativ till sådana lagbestämmelser om kommunalt skattestopp som gällt under åren 1991–93. Lagrådet hade med beaktande av sina tidigare ställningstaganden uttalat att det aktuella förslaget fick godtas från konstitutionella synpunkter, och utskottet instämde i denna bedömning. Representanterna för Vänsterpartiet och Miljöpartiet anförde avvikande mening i denna del. Partierna yrkade att förslaget skulle avstyrkas med motiveringen att det stred mot den kommunala självstyrelsens principer. Även representanterna för Moderata samlingspartiet anförde avvikande mening. De ansåg att frågan ännu ej fått en konstitutionellt tillfredsställande lösning och efterlyste ett reviderat förslag från regeringen.

Utskottet anförde också att det var viktigt att den kommunala självstyrelsen och dess förhållande till grundlagen blev föremål för en grundlig analys. Utskottet konstaterade att detta skedde inom en särskild parlamentarisk kommitté som inom kort skulle komma att avsluta sitt arbete.

Denna kommitté redovisade sina överväganden hösten 1996 i betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129). Av betänkandet framgår att kommittén anser att ingrepp som skattestopp och skattetak och även det här aktuella fallet gällande minskning i särskilda fall av det generella statsbidraget till kommuner och landsting 1997 och 1998 endast bör få beslutas för högst två år. Tillåtligheten av nya föreskrifter av detta slag bör underställas en ny riksdag. När det gäller det nämnda skatteutjämningsystemet anser kommittén att riksdagens ställningstagande får anses innebära att solidariteten inom kommunsektorn och behovet av att ge kommuner och landsting likvärdiga ekonomiska förutsättningar väger tyngre vid den intresseavvägning som alltid måste göras mot regeringsformens bestämmelser och beskattningsrätten. Detta synsätt bör enligt kommittén komma till klart ut-

tryck i RF. Kommitténs förslag har hittills inte föranlett något förslag till riksdagen.

Den kommunala utjämningsutredningen, som haft i uppgift att följa upp och utvärdera samt lämna förslag i syfte att utveckla det gällande systemet för statsbidrag och utjämning för kommuner och landsting, lämnade i december 1998 sitt betänkande (SOU 1998:151) Kostnadsutjämning för kommuner och landsting, i vilket det föreslås vissa förändringar i bidragssystemet.

Högsta domstolen har i en dom den 12 november 1998 (Ö 4676-97) förklarat att artikel 11 i den europeiska konventionen om kommunalt självstyre inte kan åberopas i en tvist mellan en kommun och staten som i grunden gäller tillämpningen av det här aktuella utjämningsystemet. Den nämnda artikeln innebär att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa ett fritt utövande av sina befogenheter och respekt för de principer om kommunalt självstyre som finns fastlagda i grundlagen eller den nationella lagstiftningen. HD anför i skälen till domen att konventionen inte utgör någon direkt tillämplig rätt i Sverige.

Utskottets bedömning

I motion K313 efterlyses sådana ändringar i kommunallagen som är ägnade att stärka den kommunala självstyrelsen beträffande rätten för kommunerna att bestämma vilken skatt som skall tas ut av kommuninvånarna.

Enligt utskottets mening är frågan om den kommunala självstyrelsen och beskattningsrätten mycket väl utredd och bedömd med anledning av de restriktioner på den kommunala ekonomins område som riksdagen beslutat om under loppet av 1990-talet. Konstitutionsutskottet har därvid bidragit med ett antal tolkningar och uttalanden som tillsammans med Lagrådets bedömningar varit vägledande för riksdagens beslut i dessa frågor.

Som framgått ovan är det RF:s principstadganden som är bestämmande för innebörden av den kommunala självstyrelsen med avseende på beskattningsrätten. Det är sålunda RF och inte kommunallagen som bör ändras, om man vill åstadkomma förändringar av det slag som föreslås i motionen. Förslag till ändringar i RF syftande till en precisering av kommunernas självbestämmande på det ekonomiska området har framlagts för regeringen av Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd (se SOU 1996:129). Regeringen har ännu inte tagit ställning till detta förslag. Med detta får motion K313 (m) anses besvarad varför den avstyrks.

Val till kommunala nämnder m.m.

Direktval till kommundelsorgan

Motionerna

I kommittémotion 1998/99:K328 hemställer Helena Bargholtz och Barbro Westerholm, båda (fp), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts dels om att det skall bli lättare att införa direkt-

val till kommunaldelsnämnder (yrkande 3), dels om att öka de direktvalda organens inflytande och bestämmanderätt (yrkande 6).

I kommittémotion 1998/99:Bo507 hemställer Margareta Andersson m.fl. (c) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om direktvalda stadsdelsnämnder (yrkande 14). Enligt motionärerna behövs ett ökat lokalt inflytande över det lokala områdets förvaltning och utveckling. Pågående försök med lokal förvaltning i olika former bör permanentas och bli mer regel än undantag. Samhället måste enligt motionen bejaka och verka för att det skapas förutsättningar för att stärka den lokala nivåns inflytande, delaktighet och ansvar genom att ge reell makt över närområdet till invånarna. Ett sätt att uppnå ett större engagemang kan vara att införa direktval till stadsdelsnämnder.

Bakgrund

Vid 1991 års kommunallagsrevision infördes ett kapitel i kommunallagen (KL) som innehåller grundläggande föreskrifter om kommunernas och landstingens politiska organ och uppgiftsfördelningen mellan dem. Enligt 3 kap. 4 § KL får fullmäktige bestämma att en nämnd skall ha hand om en eller flera verksamheter i hela kommunen eller landstinget eller för en del av kommunen eller landstinget. Fullmäktige får vidare bestämma att en nämnd skall ha hand om verksamheten vid en eller flera anläggningar, vara underställd eller vara gemensam med en annan kommun eller ett landsting. Möjligheten för fullmäktige att utse lokala beslutande nämnder har funnits sedan början av 1980-talet. Till kommunaldelsorganen förs vanligen uppgifter från flera verksamhetsområden, t.ex. grundskola, kultur- och fritidsverksamhet samt delar av socialtjänsten.

Enligt 6 kap. 9 § KL väljs ledamöter och ersättare i en nämnd av fullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Ledamöterna i en kommunaldelsnämnd utses vanligen på samma sätt som ledamöterna i en annan kommunal nämnd, nämligen proportionellt i förhållande till mandatställningen i fullmäktige. De i fullmäktige representerade partierna kan emellertid komma överens om att sammansättningen av en kommunaldelsnämnd skall motsvara valresultatet i just den kommunaldelen. Kommunaldelsnämnden i Svågadalen i Hudiksvalls kommun är ett exempel på en lokal nämnd som utsetts av fullmäktige efter en omröstning bland medborgarna i den aktuella kommunaldelen där valet är ett rent personval och där kandidaterna inte representerar något politiskt parti.

Frågan om direktval till lokala nämnder har ventilerats från tid till annan sedan början av 1980-talet. Den har behandlats i bl.a. Kommunaldemokratiska kommittén (Ds Kn 1981:8), 1988 års kommunallagskommitté (SOU 1990:24), propositionen (prop. 1990/91:117) om en ny kommunallag, Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90) och Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162). I det sistnämnda betänkandet föreslogs en dispenslagstiftning under två mandatperioder som skulle göra det möjligt för kommuner att inrätta direktvalda lokala organ. Förslaget har hittills inte lett till någon åtgärd från regeringen. Frågan om direktval till kommunaldelsorgan bereds f.n. i

Regeringskansliet tillsammans med andra, liknande demokratifrågor med sikte på en redovisning under loppet av 1999.

I den nämnda propositionen om en ny kommunallag anfördes bl.a. att en ordning med direktval skulle kunna begränsa fullmäktiges möjligheter att ta det totala ansvaret för verksamheten. Därigenom skulle en oklarhet uppstå om hur valutslaget skulle komma att påverka verksamheten. Särskilt uppenbart skulle detta bli i ett system där fullmäktige styr genom att ange mål och allmänna riktlinjer.

Konstitutionsutskottet avstyrkte med hänvisning till tidigare ställningstaganden flera motioner som väckts med anledning av propositionen och i vilka yrkades att direktval till lokala nämnder skulle bli möjligt (bet. 1990/91:KU38), och riksdagen följde utskottet. De tidigare ställningstagandena innebar att det enligt utskottets mening inte fanns något hinder för att i beredningsarbetet med en ny kommunallag överväga direktvalsfrågan (bet. 1987/88:KU23). I betänkandet 1989/90:KU3 anförde utskottet att riksdagen inte borde föregripa Kommunallagskommitténs överväganden i saken, varför aktuella motioner avstyrktes. I sitt ställningstagande vid behandlingen av kommunallagspropositionen instämde utskottet i regeringens argument att direktval till lokala nämnder kan begränsa fullmäktiges möjligheter att ta det totala ansvaret för verksamheten i kommunen eller landstinget. En oklarhet uppstår därmed också om hur valutslaget kommer att påverka verksamheten. Detta blir enligt propositionen särskilt tydligt i ett system där fullmäktige styr mer genom mål och allmänna riktlinjer. Utskottet har senare, senast våren 1998 (bet. 1997/98:KU4), gjort samma bedömning som vid behandlingen av kommunallagspropositionen och avstyrkt motioner med liknande yrkanden. Mot det sistnämnda beslutet reserverade sig representanterna för (fp), (c), (v) och (mp).

Utskottets bedömning

Med hänvisning till utskottets tidigare ställningstaganden beträffande direkta val till kommunalorgan och det faktum att frågan f.n. bereds i Regeringskansliet med sikte på en redovisning under 1999 avstyrker utskottet motionerna K328 yrkandena 3 och 6 (fp) och Bo507 yrkande 14 (c).

Nyval i kommuner och landsting

Motionerna

I motion 1998/99:K296 föreslår Per Lager m.fl. (mp) att riksdagen beslutar om sådan ändring i kommunallagen att dels misstroendeförklaring kan riktas från kommunfullmäktige gentemot kommunstyrelse och enskilt majoritetskommunallråd (yrkande 2), dels en majoritet i fullmäktige kan utlysa nyval enligt samma principer som gäller i riksdagen (yrkande 3).

I kommittémotion 1998/99:K328 föreslår Helena Bargholtz och Barbro Westerholm, båda (fp), att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att det skall bli möjligt att genomföra extraval i kommuner och landsting (yrkande 4).

Mandattiden för fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder i kommuner och landsting regleras i 5 kap. 5 § respektive 6 kap. 12 och 13 §§ kommunallagen (KL).

Enligt 5 kap. 5 § KL skall ledamöterna och ersättarna i fullmäktige väljas för fyra år räknat fr.o.m. den 1 november valåret. Om Valprovsnämnden har beslutat om omval enligt 19 kap. 21 § vallagen (1997:157) skall mandattiden dock förlängas till dess omvalet har avslutats. I Stockholms kommun räknas mandattiden fr.o.m. den 15 oktober valåret.

Enligt 6 kap. 12 § KL skall ledamöterna och ersättarna i styrelsen väljas för fyra år räknat fr.o.m. den 1 januari året efter det år då val av fullmäktige i hela landet ägt rum. Fullmäktige får dock bestämma att styrelsens mandattid skall räknas fr.o.m. det sammanträde då valet förrättas intill det sammanträde då val av styrelse förrättas nästa gång. I ett sådant fall skall det nyvalda fullmäktige välja styrelse vid fullmäktiges första sammanträde. Enligt 6 kap. 13 § KL bestämmer fullmäktige mandattiderna för andra nämnder än styrelsen.

En förtroendevalds uppdrag kan enligt kommunallagen upphöra i särskilda situationer. Enligt 4 kap. 9 § KL skall fullmäktige befria en förtroendevald från uppdraget när den förtroendevalde önskar avgå, om det inte finns särskilda skäl mot det. Fullmäktige får enligt 4 kap. 10 § återkalla uppdraget för en förtroendevald som valts av fullmäktige, om den förtroendevalde vägrats ansvarsfrihet eller genom dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver.

Fullmäktige får också enligt 4 kap. 10 a § KL återkalla uppdragen för samtliga förtroendevalda i en nämnd där den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige eller vid förändringar i nämndorganisationen. Förtroendeuppdragen upphör i fall som detta när val av nya ledamöter och ersättare har förrättats eller när en ny nämndorganisation träder i kraft. En sådan situation som avses i den nyss nämnda paragrafen kan enligt prop. 1993/94:188 uppstå till följd av att det politiska majoritetsförhållandet skiftat under mandatperioden på grund av att ett parti, som till en början ingått i majoriteten, senare valt att i stället samarbeta med oppositionen. Den yttersta konsekvensen av en sådan situation är att styrelsen och övriga nämnder inte längre har fullmäktiges förtroende. Med hänsyn till att det på kommunal nivå inte finns någon möjlighet till misstroendeförklaring i fullmäktige och inte någon möjlighet att utlysa nyval borde det enligt propositionen tillskapas möjligheter att under löpande mandatperiod göra förändringar i nämndernas sammansättning så att dessa speglar den politiska majoriteten i fullmäktige då majoriteten skiftat.

Konstitutionsutskottet har under 1995/96 och 1997/98 års riksmöten avstyrkt motioner i vilka föreslagits att lagstiftningen borde ändras så att det skulle bli möjligt för fullmäktige i kommuner och landsting att besluta att upplösa fullmäktige och utlysa nyval (bet. 1995/96:KU9, 1997/98:KU4). Vid det sistnämnda tillfället avstyrktes också motioner i vilka föreslogs att institutet misstroendeförklaring skulle införas. Vid båda tillfällena har utskottet som motiv för avstyrkande av motionerna hänvisat till den regel som inför-

des så sent som 1994 och enligt vilken det är möjligt för fullmäktige att återkalla samtliga uppdrag i styrelsen och nämnderna, när den politiska majoriteten inte längre är densamma som i fullmäktige. Enligt utskottet borde man, innan någon ändring av kommunallagen föreslås, under ytterligare en tid avvakta erfarenheterna av de nya bestämmelserna. Mot beslutet reserverade sig representanterna för (m), (fp) och (mp).

Utskottets bedömning

Enligt utskottets mening bygger förslagen i de här aktuella motionerna på föreställningen att det finns stora likheter mellan det politiska systemet på nationell nivå (regering–riksdag) och lokal nivå (styrelsen–fullmäktige), vilket skulle motivera att parlamentarismens principer, däribland möjligheten att under vissa omständigheter upplösa den högsta beslutande församlingen och utlysa nyval, tillämpas fullt ut även i kommuner och landsting. Denna uppfattning står enligt utskottets mening i viss motsatsställning till den princip om samlingsstyre som väsentligen ligger till grund för det kommunala styrelseskicket. De problem som kan uppstå till följd av att en majoritet inte står sig under en hel mandatperiod kan lösas med hjälp av bestämmelserna i kommunallagen om entledigande av ledamöter i nämnderna och val av nya ledamöter. Mot denna bakgrund och med hänvisning till vad utskottet tidigare uttalat i denna fråga avstyrker utskottet motionerna K296 yrkandena 2 och 3 (mp) och K328 yrkande 4 (fp).

Medborgarinitiativ och andra inflytandefrågor

Kommunala folkomröstningar

Motionerna

I kommittémotion 1998/99:K268 föreslår Ingvar Svensson m.fl. (kd) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om kommunala folkomröstningar (yrkande 1). Motionärerna framhåller att de initiativ till folkomröstningar som hittills tagits enligt bestämmelserna i kommunallagen om folkinitiativ avvisats av fullmäktiges majoritet. Enligt motionen bör det i lagstiftningen anges vilken procentuell nivå som krävs för att en folkopinion skall kunna tvinga fram en folkomröstning, varvid 10 % av de röstberättigade kan vara en rimlig nivå enligt motionärerna. Om en sådan andel av kommunmedlemmarna ställt sig bakom en önskan om folkomröstning, skall den genomföras utan att fullmäktige prövar frågan. Däremot bör fullmäktige besluta om frågeställningens utformning. Regeringen bör enligt motionen återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning på området.

Liknande förslag framförs i kommittémotion 1998/99:K298 yrkande 2 av Åsa Torstensson m.fl. (c), motion 1998/99:K314 av Lars Hjertén (m) och motion 1998/99:K352 yrkande 2 och 3 av Per Lager m.fl. (mp). I mp-motionen anfördes att initiativtagarna om möjligt själva skall formulera frågeställningen för folkomröstningen, att valnämnden får besluta om frågan kan framläggas direkt eller om den måste omarbetas och att eventuell ändring av frågeställningen inte får beröra sakinnehållet.

I den sistnämnda motionen (mp) framförs också förslag om att riksdagen beslutar om sådan ändring av kommunallagen att kommunala folkomröstningar blir bindande (yrkande 1). Med bindande avses här att folkomröstningen blir beslutande i stället för som nu är fallet endast rådgivande. Någon lägsta nivå beträffande deltagande i folkomröstningen för att denna skall anses vara beslutande bör inte ställas upp.

I samma motion föreslås också att kommunallagen bör ändras så att ärende om att hålla folkomröstning som väcks av minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter skall bli bindande (yrkande 4). Med bindande avses här att ett sådant initiativ skall leda till att en folkomröstning genomförs.

Bakgrund

Enligt 5 kap. 34 § kommunallagen (KL) får fullmäktige besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som fullmäktige skall handlägga skall inhämtas synpunkter från medlemmarna i kommunen eller landstinget. Detta kan ske genom folkomröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Vid opinionsundersökning eller liknande förfarande får valnämnden anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras av det. Närmare föreskrifter om förfarandet vid folkomröstning finns i lagen (1994:692) om kommunala folkomröstningar.

Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får enligt 5 kap. 23 § KL i fullmäktige väckas av en nämnd, en ledamot genom motion, revisorerna i vissa fall, en fullmäktigeberedning samt styrelsen i ett företag där kommunen eller landstinget innehar samtliga aktier eller bestämmer tillsammans med någon annan samt genom folkiniciativ bakom vilket står minst 5 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna. Ett sådant initiativ skall vara skriftligt, ange den aktuella frågan samt innehålla initiativtagarnas egenhändiga namnteckningar, namnförtydliganden och uppgift om deras adresser.

Bestämmelserna i kommunallagen om folkiniciativ infördes 1994 på förslag av Lokaldemokratikommittén (SOU 1993:90), som föreslagit att gränsen för ett folkiniciativ skulle sättas vid 10 % av de röstberättigade. I propositionen (prop. 1993/94:188) föreslogs att tröskeln för möjligheten att väcka folkiniciativ skulle sänkas till 5 % med motiveringen att det skulle bli alltför svårt att få till stånd folkomröstningar i stora kommuner med den högre nivå som kommittén föreslagit.

Folkiniciativ av det slag det här är tal om har tagits i ett sextiototal fall. I endast några enstaka fall har fullmäktige beslutat att en folkomröstning skall genomföras med anledning av initiativet.

Demokratiutvecklingskommittén föreslog i sitt betänkande (SOU 1996:162) att ett sätt att skapa balans mellan den representativa demokratin och ett underlättande av möjligheten för engagerade medborgare att få till stånd en folkomröstning skulle kunna vara att behålla reglerna i kommunallagen om folkiniciativ men koppla dessa till ett krav på en kvalificerad majoritet i fullmäktige för att förslaget skulle kunna avslås. Enligt förslaget skulle det räcka med att en tredjedel av fullmäktige stöder ett folkiniciativ för att en folkomröstning skall komma till stånd. Regeringen har hittills inte lagt fram

något förslag till lagstiftning med anledning av kommitténs förslag. Frågan bereds f.n. i Regeringskansliet tillsammans med andra, liknande demokrati-frågor.

Utskottet avstyrkte i sitt betänkande 1997/98:KU4 motioner i vilka yrkades ändringar av reglerna för kommunala folkomröstningar avseende införande av beslutande folkomröstning och att initiativ bakom vilket står 10 % av de röstberättigade respektive en tredjedel av fullmäktige med automatik skall leda till att folkomröstning genomförs. I fråga om beslutande folkomröstning anförde utskottet att en sådan ordning skulle undergräva det representativa demokratiska systemet. Beträffande folkinitiativ och minoritetsinitiativ i fullmäktige hänvisade utskottet till pågående beredning av Demokratiutvecklingskommitténs förslag i denna del. Representanten för Miljöpartiet reserverade sig mot utskottets bedömning i denna del.

Utskottets bedömning

I motionerna K268 yrkande 1 (kd), K298 yrkande 2 (c), K314 (m) och K352 yrkandena 2 och 3 (mp) förordas en ändring i bestämmelserna om folkinitiativ i fråga om kommunal folkomröstning. Det föreslås att om minst 10 % av de röstberättigade i kommunen ställer sig bakom ett krav på att en folkomröstning bör komma till stånd, bör en sådan genomföras utan föregående prövning av fullmäktige. Enligt utskottets mening är de hittillsvarande erfarenheterna av bestämmelserna om folkinitiativ nedslående. Med få undantag har fullmäktige avvisat de initiativ som kommit fram, något som enligt utskottets mening är ägnat att misskreditera idén om folkinitiativ. Mot denna bakgrund finns det skäl att vidare utreda en förstärkning av medborgarnas inflytande i initiativväsenden på det sätt som föreslås i motionerna. En möjlighet som därvid bör övervägas är att en kommunal folkomröstning skall komma till stånd när en viss procentandel, t.ex. 10 % av de röstberättigade i kommunen, står bakom initiativet. Därigenom skapas förutsättningar för att seriösa initiativ förs fram. Andra frågor som behöver övervägas i detta sammanhang är hur och av vem frågeställningen för folkomröstningen skall formuleras vid ett folkinitiativ. Detta bör ges regeringen till känna.

Utskottet är däremot inte berett att tillstyrka förslagen i motion K352 (mp) om beslutande kommunal folkomröstning (yrkande 1) eller minoritetsinitiativ i fullmäktige (yrkande 4). Motionen avstyrks i dessa delar.

Medborgerlig motionsrätt

Motionen

I motion 1998/99:K296 hemställer Per Lager m.fl. (mp) att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning angående ändring i kommunallagen med syfte att möjliggöra för kommunfullmäktige att ge de kommunalt röstberättigade kommunal motionsrätt (yrkande 1).

Enligt motionen kommer många goda förslag inte fram till politikerna, eftersom många förslagsställare inte engagerar sig politiskt och inte torgför sina tankar i massmedierna. Ett sätt att komma till rätta med detta är att ge varje

kommuninvånare rätt att motionera direkt till fullmäktige på det sätt som föreslagits av Demokratiutvecklingskommittén (SOU 1996:162). Vad gäller beredningen av medborgarmotioner anser motionärerna att kommunen själv bör besluta om handläggning av medborgarnas förslag m.m. Införandet av direkt motionsrätt bör ske frivilligt efter beslut i fullmäktige. Ändringen i kommunallagen föreslås ske genom en ändring i 5 kap. 23 §, där de kommunalt röstberättigade bör nämnas tillsammans med andra som har motionsrätt i fullmäktige.

Bakgrund

Enligt 5 kap. 23 § kommunallagen får ärenden väckas av en nämnd, en ledamot genom motion, revisorerna om ärendet gäller förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, en fullmäktigeberedning om fullmäktige har föreskrivit det eller styrelsen i ett kommunalt företag om fullmäktige har beslutat det för särskilda fall. Ärende om att hålla folkomröstning i en viss fråga får väckas av minst 5 % av de röstberättigade kommun- eller landstingsmedlemmarna.

Enskilda kommunmedlemmar har mycket begränsade möjligheter att ta initiativ i en fråga som ryms inom fullmäktiges kompetensområde. Den enda formella möjligheten som erbjuds i kommunallagen är den nyss nämnda som innebär att man undertecknar ett folkiniciativ om folkomröstning. Härutöver finns möjligheten att kontakta enskilda förtroendevalda eller ett eller flera politiska partier med förslag om att en viss fråga bör aktualiseras. Även den kommunala förvaltningen kan kontaktas på motsvarande sätt. Någon skyldighet för en kommunal nämnd att ta upp ett sådant initiativ till sakbehandling finns emellertid inte.

I den finska kommunallagen finns en bestämmelse om medborgerlig initiativrätt innebärande att kommunmedlemmarna har rätt att ta initiativ och få information om vilka åtgärder som vidtagits till följd av initiativet. Dessutom skall fullmäktige minst en gång om året få information om vilka initiativ som medborgarna tagit och vilka åtgärder som vidtagits med anledning av dessa. Om antalet initiativtagare i en viss fråga motsvarar minst 2 % av de röstberättigade skall frågan tas upp till behandling i fullmäktige inom sex månader.

Demokratiutvecklingskommittén har i sitt betänkande (1996:162) föreslagit att det i kommunallagen införs bestämmelser om motionsrätt för dem som är röstberättigade i fullmäktigevalen. Beredningen av en sådan medborgarmotion bör enligt kommittén ske så att fullmäktige kan fatta beslut i ärendet inom ett år från det motionen väckts. Frågan bereds f.n. i Regeringskansliet tillsammans med andra, liknande demokratifrågor med sikte på en redovisning under år 1999.

Utskottet avstyrkte motioner med väsentligen samma innehåll som den här aktuella motionen våren 1998 (bet. 1997/98:KU4) med hänvisning till att Demokratiutvecklingskommitténs förslag i denna del bereddes i Regeringskansliet. Representanten för Miljöpartiet reserverade sig till förmån för egen motion.

Med hänvisning till att frågan om medborgerlig motionsrätt f.n. bereds i Regeringskansliet avstyrker utskottet motion K296 yrkande 1 (mp).

Närvarorätt vid nämndsammanträden

Motionen

I motion 1998/99:K280 hemställer Ingemar Vänerlov (kd) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att ändra 4 kap. 23 § kommunallagen med syfte att fördjupa och utveckla den lokala demokratin. Enligt motionären bör den aktuella bestämmelsen i kommunallagen ändras så att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Bestämmelsen om rätten att anteckna personlig mening till protokollet kan i det här aktuella fallet tas bort eller kan en sådan rättighet bestämmas av fullmäktige. Motivet till förslaget är att stora partier enligt motionären inte sällan röstar ner förslag om att bereda mindre partier, som inte av egen kraft kan få representation i en nämnd, möjlighet att delta i nämndernas sammanträden.

Bakgrund

Enligt 4 kap. 23 § KL får fullmäktige besluta att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en viss nämnd skall få närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Beslutet får även innefatta att den förtroendevalde skall ha rätt att få sin mening antecknad i protokollet.

I kommunallagspropositionen (prop. 1990/91:117 s. 76) avvisades av både principiella och praktiska skäl ett förslag från Kommunallagskommittén om att en uttrycklig regel om närvarorätt i styrelsen för företrädare för småpartier skulle införas. I stället föreslogs att de mindre partiernas intressen borde kunna tillgodoses på frivillig väg efter fullmäktiges bedömning av förhållandena i varje kommun och landsting. Ett sätt som anvisades är att fullmäktige utnyttjar möjligheten att medge närvarorätt enligt 4 kap. 23 §. I propositionen understryks också att de mindre partiernas intressen vad gäller information och insyn tillgodoses. Särskild information kan enligt propositionen givetvis lämnas till de mindre partiernas företrädare. Vikten av att förtroendevalda från de mindre partierna får ta del av handlingar underströks också.

Enligt kommunallagskommentaren (Paulsson m.fl., 1993, s. 185 f.) kan fullmäktige begränsa närvarorätten i ett reglemente eller genom särskilt beslut för ett enskilt fall. En begränsning kan göras så att den förtroendevalde endast får närvarorätt. Fullmäktige avgör också hur länge närvarorätten skall gälla, vilken eller vilka nämnder den skall avse och om den skall begränsas till vissa ärenden eller grupper av ärenden. I Svenska Kommunförbundets underlag till reglemente för kommunstyrelsen föreslås en begränsning av närvarorätten på det sättet att den inte gäller ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Enligt Paulssons m.fl. kommentar kan motsvarande

begränsning diskuteras i fråga om närvaro- och yttranderätt för företrädare för småpartier.

Utskottets bedömning

Frågan om de mindre partiernas representation i styrelsen och nämnderna behandlades utförligt i samband med kommunallagsrevisionen 1991. 1988 års kommunallagskommitté föreslog att ett parti som har mandat i fullmäktige skulle få rätt att låta en representant för partiet närvara vid styrelsens sammanträden med yttranderätt och rätt att till protokollet anteckna sin mening. Ett mycket stort antal remissinstanser avstyrkte av principiella skäl förslaget, som också avvisades i kommunallagspropositionen (prop. 1990/91:117). Enligt propositionen borde valutslaget i det aktuella avseendet ha företrädare framför minoritetsintresset. De mindre partiernas intresse borde enligt propositionen tillgodoses på frivillighetens väg efter fullmäktiges bedömning. En sådan tillåtande lagstiftning kom också till stånd med den innebörd som redovisats i det föregående.

Utskottet delar den principiella mening som framfördes i kommunallagspropositionen och finner med anledning härav inget skäl att tillmötesgå förslaget i motion K280 (kd). Motionen avstyrks.

Övriga frågor

Lagtrots m.m.

Motionerna

I motion 1998/99:K276 hemställer Johan Pehrson (fp) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av att motverka kommunernas ovilja mot att verkställa domar till förmån för medborgare. Enligt motionen har domstolstrots från kommuner blivit en allt vanligare företeelse. Det finns i dag ett oacceptabelt stort antal domar som kommunerna vägrar att verkställa, ofta med hänvisning till att det är för kostsamt. Det finns enligt motionären anledning att fundera på vilka åtgärder som är lämpliga för att motverka den nuvarande allvarliga situationen. Ett alternativ är att rättighetslagar lyfts upp till nationell nivå och att kommunerna endast får verkställa välfärden med hjälp av specialdestinerade statsbidrag. Ett annat alternativ är möjligheten att införa en s.k. kommunbot för kommuner som trotsar domstolsbeslut.

Liknande tankegångar finns i Folkpartiets partimotion 1998/99:So465 av Lars Leijonborg m.fl., där det hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att införa sanktioner mot de kommuner som begår domstolstrots (yrkande 22).

I kommittémotionen 1998/99:K281 hemställer Ingrid Burman m.fl. (v) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av lämplig sanktion mot kommuners och landstings lag- och domstolstrots. Enligt motionärerna bör vid domstolstrots påtryckningar i första hand riktas mot kommuner och landsting i sin helhet. Sanktioner i form av ett högt vite med kommuner och landsting som adressater är enligt

motionen förmodligen den enda sanktion som kan få kommuner och landsting att göra nödvändiga prioriteringar för att säkerställa människors rätt, när domstolen funnit att lagen ger dem denna rätt. Vitesbeloppet bör enligt motionärerna vida överstiga kostnaden för den inte verkställda åtgärden. Liknande synpunkter framförs i motion 1998/99:K338 av Lena Sandlin (s), i vilken föreslås att frågan om ett allmänt införande av sanktioner mot kommuner och landsting som inte följer domstolsutslag bör utredas.

I motion 1998/99:K346 hemställer Marianne Jönsson (s) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder så att rättighetslagstiftningen kan efterlevas. Mot bakgrund av en beskrivning av situationen vad gäller verkställandet av domar på basis av fall enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) anför motionären att när riksdagen beslutar om en rättighetslag skall det vara möjligt för den enskilde att kräva sin rätt enligt lagen. Om det inte sker på frivillig väg bör kanske frågan om sanktionsmöjligheter gentemot kommuner och landsting utredas.

Bakgrund

Kommunalansvarsutredningen föreslog i sitt betänkande SOU 1989:64 Kommunalbot att ett ekonomiskt sanktionssystem (kommunalbot) skulle införas riktat mot kommuner eller landsting som gör sig skyldiga till domstolstrots eller lagtrots. Förslaget ledde inte till något förslag från regeringen. I samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) anförde konstitutionsutskottet (bet. 1990/91:KU38) att det var angeläget att frågorna om ett sanktionssystem fick sin lösning snarast och förordade att regeringen på lämpligt sätt skulle bereda dessa frågor.

Lokaldemokratikommittén fick enligt sina direktiv (dir. 1992:12) i uppdrag att slutföra arbetet med frågan om hur ett sanktionssystem borde utformas som gjorde det möjligt att komma till rätta med sådana överträdelser som det här är tal om. I kommitténs delbetänkande (SOU 1993:109) Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots förordades att kommuner och landsting själva genom revisorerna vidtar åtgärder mot domstolstrots och lagtrots. Kommittén föreslog att det i kommunallagen uttryckligen skulle anges att nämnderna har rätt att vägra verkställa beslut i fullmäktige som har överklagats eller som uppenbart är olagliga. Förslagen innebär ett ökat personligt ansvar för de förtroendevalda både vid lagtrots och domstolstrots. För vissa former av domstolstrots i samband med laglighetsprövning bör de föreslagna åtgärderna enligt kommittén kompletteras med ett personligt vitesansvar.

Regeringen valde bl.a. till följd av den splittrade opinionen som kom fram vid remissbehandlingen att gå vidare med endast vissa delar av Lokaldemokratikommitténs förslag. I en departementspromemoria (Ds 1995:27) Kommunalt domstolstrots och lagtrots föreslogs att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning dels vid trots mot verkställighetsförbud, dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts. Förslaget har hittills inte medfört att regeringen lagt fram något förslag i den här aktuella frågan. Frågan bereds vidare i Regeringskansliet.

Konstitutionsutskottet avstyrkte våren 1996 en motion, där frågan om sanktioner mot kommuner och landsting som bryter mot viss rättighetslagstiftning aktualiserades, med hänvisning till pågående beredning av den nämnda departementspromemorian (bet. 1995/96:KU9). Så skedde också våren 1998 (bet. 1997/98:KU4).

Utredningen om bemötande av personer med funktionshinder har nyligen framlagt ett betänkande (SOU 1999:21) med förslag till åtgärder för att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. Ett av förslagen gäller åtgärder för att motverka domstolströts. Länsstyrelserna föreslås få ett ökat tillsynsansvar och möjlighet att förelägga kommuner och landsting att vid vite bygga ut sin service så att den enskilde kan erbjudas den insats hon eller han har rätt till. Länsstyrelsen skall också förelägga kommun eller landsting att i rimlig tid verkställa domar som ger enskilda rätt till viss insats. Ett sådant föreläggande skall kunna föres med vite.

Utskottets bedömning

Utskottet instämmer med motionärerna att det är otillfredsställande att sådana rättigheter som är baserade på s.k. rättighetslagstiftning inte alltid kommer dem till del som är berättigade till t.ex. vård, hjälp och stöd. Utskottet har principiellt inget emot att sådana sanktioner införs som är ägnade att motverka kommunalt domstols- eller lagtröts. Utformningen av ett sådant system är emellertid en grannlaga fråga, där avvägningar måste göras i fråga om bl.a. mot vem sanktionerna skall riktas – enskilda förtroendevalda, den aktuella nämnden kollektivt eller kommunen – och hur kännbara de skall vara. Hänsyn måste också tas till den kommunala självstyrelsen.

Med hänsyn till att frågan f.n. bereds i Regeringskansliet bör utskottet inte ta något initiativ till åtgärder på det aktuella området. Med detta får motionerna K276 (fp), K281 (v), K338 (s), K346 (s) och So465 yrkande 22 (fp) anses besvarade varför de avstyrks.

Fullmäktiges beslut om årsredovisning och ansvarsfrihet

Motionen

I motion 1998/99:K335 hemställer Marietta de Pourbaix-Lundin (m) att riksdagen hos regeringen begär förslag till sådan ändring i kommunallagen att behandlingsordningen mellan årsredovisning och ansvarsfrihet ändras i enlighet med vad som anförts i motionen. Enligt motionären ter sig den föreskrivna ordningen i kommunallagen att fullmäktige först skall bevilja ansvarsfrihet och sedan godkänna årsredovisningen märklig. Det vore enligt motionären en mera logisk ordning om fullmäktige först beslutar om årsredovisningen och sedan om ansvarsfriheten. Därför föreslås en ändring i KL med denna innebörd.

Bakgrund

När styrelsen har fått övriga nämnders redovisningar, skall den upprätta en årsredovisning (8:16 första stycket KL). Årsredovisningen skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser (8:17 KL). Årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige. Det bör inte ske innan fullmäktige enligt 9:16 andra stycket KL beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras (8:18 KL).

Revisorerna skall varje år till fullmäktige avge en berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående budgetåret (9:14 KL). Om anmärkning framställs, skall anledningen till denna avges i revisionsberättelsen. Anmärkningar får riktas mot nämnder och fullmäktigeberedningar samt de enskilda förtroendevalda i sådana organ. Berättelsen skall också innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller ej (9:15 KL). Fullmäktige skall inhämta förklaringar över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen. Fullmäktige skall vid ett sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras (9:16 KL).

Av lagkommentaren (Paulsson m.fl., 1993 s. 293) framgår att skälet till bestämmelsen att årsredovisningen skall överlämnas till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt och senast den 1 juni året efter det år som redovisningen avser är att revisorerna skall hinna fullgöra sitt granskningsarbete och avge revisionsberättelse innan fullmäktige skall behandla frågan om ansvarsfrihet, vilket bör ske innan fullmäktige fastställer budgeten för det andra året efter redovisningsåret.

I äldre lag har det inte funnits något krav på att fullmäktige skall fatta något beslut angående den årsredovisning som styrelsen upprättar. I praktiken har detta skett ändå, och den praxis som sålunda utbildats har i den 1991 reviderade kommunallagen lagfästs genom en bestämmelse som ålägger fullmäktige att godkänna årsredovisningen. På grund av det nämnda sambandet mellan årsredovisning, revision och dechargebehandling får godkännandet inte ske tidigare än i samband med fullmäktiges behandling av frågan om ansvarsfrihet. Eftersom årsredovisningen som sådan inte är förenad med några rättsverkningar, har fullmäktiges beslut med anledning av årsredovisningen inte heller några rättsverkningar. Beslutet får endast den betydelsen att det markerar att fullmäktiges behandling av årsredovisningen är avslutad.

Utskottets bedömning

Vid en bedömning av förslaget i motion K335 bör sambandet mellan årsredovisningen, revisionen och fullmäktiges behandling av frågan om ansvarsfrihet beaktas. Nämndernas årsredovisning ligger som framgår av det föregående till grund för revisorernas granskning av verksamheten och den därtill knutna bedömningen av om ansvarsfrihet skall beviljas. Det efterföljande särskilda beslutet om årsredovisningen i den ordning som kommunallagen föreskriver har inte några rättsverkningar. Något skäl att ändra på kommunal-

lagens bestämmelser på det sätt som föreslås i motionen föreligger således inte. Motion K335 (m) avstyrks.

Borgmästarebegreppet

Motionen

I motion 1998/99:K242 hemställer Bertil Persson (m) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om borgmästare. Enligt motionen avser borgmästartiteln internationellt den viktigaste politiska företrädaren i en stad. I Sverige har titeln tidigare varit knuten till chefsjuristen i rådhusrätten. Nu har den emellertid hållits vakant i tillräckligt många år för att den skall kunna övergå till den internationellt gängse betydelsen. Därför bör beteckningen borgmästare reserveras för kommunstyrelsens ordförande i kommunerna.

Bakgrund

I betänkandet 1997/98:KU4 redovisade utskottet med anledning av en motion om återinförande av titeln borgmästare hur titeln använts historiskt i Sverige samt hur den används i vissa andra länder. Utskottet hänvisar till denna redovisning. I sin bedömning anförde utskottet att det är svårt att argumentera för att titeln borgmästare generellt införs som en benämning på kommunstyrelsens ordförande, med hänsyn till att borgmästarfunktionen i Sverige historiskt sett inte i första hand var av politisk karaktär. Mot bakgrund av att borgmästarebegreppet i det nutida Sverige framstår som diffust, borde det enligt utskottet inte införas generellt som förespråkas i motionen, vilken avstyrktes. Representanterna för Moderata samlingspartiet reserverade sig i fråga om utskottets motivering och anförde att kommuner som så vill borde kunna använda sig av titeln borgmästare.

Utskottets bedömning

Utskottets finner ingen anledning att ändra sin tidigare uttalade uppfattning i fråga om borgmästarebegreppet och avstyrker därför motion K242 (m).

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *kommundelningar*
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:K268 yrkande 2, 1998/99:K298 yrkande 1 samt K328 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

res. 1 (s, v)

2. beträffande *kommunal beskattningsrätt*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K313,

res. 2 (m)

3. beträffande *direktval till kommundelsorgan*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K328 yrkandena 3 och 6
samt 1998/99:Bo507 yrkande 14,

res. 3 (c, fp)

4. beträffande *nyval i kommuner och landsting m.m.*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K296 yrkandena 2 och 3
samt 1998/99:K328 yrkande 4,

res. 4 (m, fp)

res. 5 (mp)

5. beträffande *folkiniciativ till kommunala folkomröstningar*
att riksdagen med anledning av motionerna 1998/99:K268 yrkande 1,
1998/99:K298 yrkande 2, 1998/99:K314 och 1998/99:K352 yrkan-
dena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet
anfört,

res. 6 (s, v)

6. beträffande *beslutande folkomröstningar m.m.*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K352 yrkandena 1 och 4,

7. beträffande *medborgerlig motionsrätt*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K296 yrkande 1,

res. 7 (c, mp)

8. beträffande *närvarorätt vid nämndsammanträden i vissa fall*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K280,

res. 8 (kd)

9. beträffande *lagtrots m.m.*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K276, 1998/99:K281,
1998/99:K338, 1998/99:K346 och 1998/99:So465 yrkande 22,

res. 9 (v, fp)

10. beträffande *fullmäktiges beslut om årsredovisning och ansvars-
frihet*

att riksdagen avslår motion 1998/99:K335,

11. beträffande *borgmästarebegreppet*
att riksdagen avslår motion 1998/99:K242.

res. 10 (m) - motiveringen

Stockholm den 9 mars 1999

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Ingvar Svensson (kd), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c) Helena Bargholtz (fp) och Kenth Högström (s).

Reservationer

1. Kommundelningar (mom. 1)

Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v) och Kenth Högström (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Utskottet instämmer i" och slutar med "regeringen till känna" bort ha följande lydelse:

Inledningsvis vill utskottet erinra om att den kommunindelningsreform som slutligt genomfördes i början av 1970-talet bl.a. syftade till att skapa bärkraftiga kommuner med förmåga att tillhandahålla en omfattande och varierad service för kommuninvånarna. Kommunerna har därigenom kunnat anförtros lagstadgade uppgifter i en omfattning som internationellt sett är mycket omfattande. På denna grund kan man enligt utskottets mening hävda att argumenten för kommunindelningsreformen fortfarande är bärande.

Den minskning av antalet förtroendevalda som indelningsreformen naturligt förde med sig har under 1970- och 1980-talen till viss del kompenseras genom att nya förtroendeuppdrag skapats, bl.a. genom en mer decentraliserad och differentierad nämndorganisation.

Under de senaste 20 åren har regeringen tillstyrkt delningar av kommuner i 11 fall, vilket medfört 23 nya kommunbildningar, varigenom en del mindre lyckade kommunbildningar har rättats till. De nya kommuner som därigenom kommit till stånd har emellertid i flera fall varit små eller mycket små landsbygdskommuner som lider brist på möjligheter till en god tillväxt och som haft svårigheter att på egen hand upprätthålla en bra kommunal service.

När det gäller reglerna för den kommunala indelningen vill utskottet upprepa sitt uttalande (bet. 1997/98:KU4), att indelningslagen fungerat tillfredsställande. När det gäller förutsättningarna för indelningsändringar vill utskottet hänvisa till de principiella resonemangen i förarbetena till indelningslagen, vilka fortfarande i hög grad äger aktualitet. I detta sammanhang instämmer utskottet också i Lokaldemokratikommitténs uppfattning att eventuella inskränkningar i regeringens skönmässiga prövning skulle få negativa effekter. Denna prövning är enligt utskottets mening den yttersta garantin för att den prövning av alla omständigheter som enligt förarbetena till indelningslagen bör ske också kommer till stånd. Mot denna bakgrund avstyrker utskottet motion K268 yrkande 2 (kd), i vilken föreslås att regeringen bör vara mer generös i sina bedömningar av möjliga kommundelningar.

Något behov av ändring av reglerna i syfte att underlätta kommundelningar som efterlyses i motion K328 yrkande 2 (fp) finns det heller inte enligt utskottets mening. Motionen avstyrks.

I motion K298 yrkande 1 (c) lämnas vissa förslag till ändringar i fråga om reglerna för kommundelningar vad avser Kammarkollegiets roll, tidpunkten för genomförande av kommundelningar och betydelsen av att en majoritet av invånarna i en kommun önskar en delning av en kommun. Med hänvisning till vad utskottet anfört i det föregående avstyrks motionen i dessa delar.

När det gäller frågan om det kommunala utjämningssystemets inverkan på kommundelningar vill utskottet erinra om att det statsbidrags- och utjämningssystem inom kommunsektorn som infördes 1996 syftar till att ge kommuner och landsting likvärdiga förutsättningar för att bedriva sina basverksamheter. Utjämningssystemet är så konstruerat att det, såvitt utskottet kan bedöma, varken gynnar eller missgynnar en viss kommunbildning, eftersom skillnader mellan kommunerna i fråga om såväl skatteinkomster som strukturstyrkostnader jämnas ut. Motionen avstyrks även i denna del.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *kommundelningar*
att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K268 yrkande 2, 1998/99:K298 yrkande 1 och 1998/99:K328 yrkande 2,

2. Kommunal beskattningsrätt (mom. 2)

Per Unckel (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "I motion K313" och slutar med "varför den avstyrks" bort ha följande lydelse:

I motionen ges exempel på att staten under de senaste åren begränsat kommunernas självstyrelse vad avser skatteuttaget. Utskottet instämmer i vad som sägs i motionen om att den kommunala skattenivån ytterst är en fråga som de folkvalda, dvs. fullmäktige, har att besluta om. Utskottet instämmer också i att ingen kommun skall tvingas höja skatten för att finansiera andra kommuners åtaganden. Utskottet vill i sammanhanget erinra om de förslag till förtydliganden i regeringsformen m.m. som föreslagits i betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129). Mot denna bakgrund finns det anledning att ändra lagstiftningen på det sätt som förespråkas i motionen. Dock bör ändringen göras i regeringsformen, eftersom det är bestämmelserna i RF som är normerande för den kommunala beskattningsrätten. Detta bör riksdagen med anledning av motion K313 (m) som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *kommunal beskattningsrätt*
att riksdagen med anledning av motion 1998/99:K313 (m) som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört

3. Direktval till kommundelsorgan (mom. 3)

Åsa Torstensson (c) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Med hänvisning” och slutar med ”Bo507 yrkande 14 (c)” bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i vad som anförs i motion K328 (fp) om att införa direktval till kommundelsnämnder (yrkande 3) och att de direktvalda organens inflytande och bestämmanderätt bör öka (yrkande 6). Utskottet instämmer också i vad som anförs i motion Bo507 yrkande 14 (c) om att det behövs ett ökat lokalt inflytande över det lokala områdets förvaltning och utveckling och att ett sätt att uppnå ett större engagemang kan vara att införa direktval till stadsdelsnämnder. Detta bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *direktval till kommundelsorgan*
att riksdagen med anledning av motionerna 1997/98:K328 yrkandena 3 och 6 samt 1998/99:Bo507 yrkande 14 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Nyval i kommuner och landsting m.m. (mom. 4)

Per Unckel (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m), Nils Fredrik Aurelius (m) och Helena Bargholtz (fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Enligt utskottets mening” och slutar med ”K328 yrkande 4 (fp)” bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i vad som sägs i motion K328 yrkande 4 (fp) om att det är en brist i det kommunala regelsystemet att extraval eller nyval inte tillåts även om förändrade politiska förhållanden och relationer mellan partierna skulle motivera det. Visserligen finns det enligt kommunallagen en bestämmelse som gör det möjligt att entlediga ledamöterna i nämnderna och välja nya ledamöter, om t.ex. en koalition spruckit. Enligt utskottets mening är detta inte tillfyllest, eftersom det under senare år har visat sig att en majoritetsgruppering till följd av klandervärt beteende kan förlora allmänhetens/väljarnas förtroende. I ett sådant fall är det naturligt att fullmäktige upplöses och ett nytt fullmäktige väljs. Därför bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag till ändringar på det aktuella området. Detta bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *nyval i kommuner och landsting m.m.*
att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K328 yrkande 4 och med avslag på motion 1998/99:K296 yrkandena 2 och 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. Nyval i kommuner och landsting m.m. (mom. 4)

Per Lager (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 14 börjar med ”Enligt utskottets mening” och slutar med ”K328 yrkande 4 (fp)” bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion K296 finns på det kommunala området ingen mot- svarighet till en sådan misstroendeförklaring som kan riktas mot regeringen eller ett enskilt statsråd och som medför att regeringen eller ett statsråd av- går. Utskottet instämmer i motionens förslag (yrkande 2) att det i kommunal- lagen bör skrivas in att misstroende kan riktas mot kommun- eller landstings- styrelsen som helhet eller mot enskilt kommunalråd eller landstingsråd. I motionen föreslås också att det införs en möjlighet till upplösning av full- mäktige med åtföljande nyval (yrkande 3). Utskottet instämmer också i detta förslag. Regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till sådana ändringar i kommunallagen som föreslås i motionen. Detta bör ges regering- en till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *nyval i kommuner och landsting*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K296 yrkandena 2 och 3 och med avslag på motion 1998/99:K328 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

6. Folkinitiativ till kommunala folkomröstningar (mom. 5)

Göran Magnusson (s), Pär Axel Sahlberg (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Kenneth Kvist (v), Kerstin Kristiansson (s), Tommy Waidelich (s), Mats Einarsson (v) och Kenth Högström (s) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 16 börjar med ”I motionerna K268” och slutar med ”regeringen till känna” bort ha följande lydelse:

Utskottet avstyrkte våren 1998 förslag med samma innehåll som framförs i de här aktuella motionerna med hänvisning till pågående beredning i Rege- ringskansliet. Som framgått ovan bereds ärendet också för närvarande med sikte på en redovisning under loppet av innevarande år. Mot denna bakgrund avstyrks motionerna K268 yrkande 1 (kd), K298 yrkande 2 (c), K314 (m) och K352 yrkandena 2 och 3 (mp).

dels att utskottets hemställan under 5 bort ha följande lydelse:

5. beträffande *folkinitiativ till kommunala folkomröstningar*

att riksdagen avslår motionerna 1998/99:K268 yrkande 1, 1998/99: K298 yrkande 2, 1998/99:K314 samt 1998/99:K352 yrkandena 2 och 3,

7. Medborgerlig motionsrätt (mom. 7)

Per Lager (mp) och Åsa Torstensson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 18 börjar med ”Med hänvisning till” och slutar med ”K296 yrkande 1 (mp)” bort ha följande lydelse:

I motion K296 (mp) föreslås att riksdagen hos regeringen begär en parlamentarisk utredning angående ändring i kommunallagen med syfte att möjliggöra för kommunfullmäktige att ge de kommunalt röstberättigade kommunal motionsrätt (yrkande 1). Utskottet instämmer i vad som sägs i motionen om att många goda förslag inte kommer fram till politikerna eftersom många förslagsställare inte engagerar sig politiskt och inte torgför sina tankar i massmedierna. Ett sätt att komma till rätta med detta är att ge varje kommuninvånare rätt att motionera till fullmäktige. Detta bör ske på så sätt att 5 kap. 23 § kommunallagen ändras så att de kommunalt röstberättigade nämns tillsammans med andra som har motionsrätt i fullmäktige. Kommunen bör själv kunna besluta om handläggningsordningen m.m. beträffande sådana medborgarmotioner. Detta bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *medborgerlig motionsrätt*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K296 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

8. Närvarorätt vid nämndsammanträden i vissa fall (mom. 8)

Ingvar Svensson (kd) och Björn von der Esch (kd) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 19 börjar med ”Frågan om de” och slutar med ”Motionen avstyrks” bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i vad som sägs i motionen om behovet av att fördjupa och utveckla den kommunala demokratin. Det är enligt utskottets mening en brist att mindre partier, som inte av egen kraft kan få representation i en nämnd, är utlämnade åt de större partiernas eventuella välvilja i detta hänseende. Därför bör enligt utskottets mening kommunallagen ändras på det sätt som föreslås i motionen, vilket innebär att en förtroendevald som inte är ledamot eller ersättare i en nämnd får delta i nämndens överläggningar men inte i besluten. Regeringen bör enligt utskottets mening återkomma med förslag till en sådan ändring. Detta bör med bifall till motion K280 (kd) ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 8 bort ha följande lydelse:

8. beträffande *närvarorätt vid nämndsammanträden i vissa fall*

att riksdagen med bifall till motion 1998/99:K280 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

9. Lagtrots m.m (mom. 9)

Kenneth Kvist (v), Mats Einarsson (v) och Helena Bargholtz (fp) anser

*del*s att den del av utskottets yttrande som på s. 21 börjar med "Utskottet instämmer med" och slutar med "varför de avstyrks" bort ha följande lydelse:

Utskottet instämmer i de kritiska synpunkter som framförs i motionerna K276 (fp), K281 (v), K338 (s), K346 (s) och So465 yrkande 22 (fp) vad gäller kommunernas och landstingens underlåtenhet att verkställa domar som gäller enskildas rättigheter. Utskottet konstaterar också att frågan blivit föremål för utredning och överväganden av regeringen under en följd av år. Mot denna bakgrund torde det finnas tillräckligt med underlag för åtgärder av det slag som efterlyses i motionerna. Regeringen bör därför snarast återkomma med förslag till åtgärder mot domstolstrots som kommuner och landsting gör sig skyldiga till. Detta bör ges regeringen till känna.

*del*s att utskottets hemställan under 9 bort ha följande lydelse:

9. beträffande *lagtrots m.m.*

att riksdagen med bifall till motionerna 1998/99:K276, 1998/99:K281 och 1998/99:So465 yrkande 22 och med anledning av motionerna 1998/99:K338 och 1998/99:K346 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

10. Borgmästarebegreppet (mom. 11 – motiveringen)

Per Unckel (m), Jerry Martinger (m), Inger René (m) och Nils Fredrik Aurelius (m) anser

att den del av utskottets yttrande som på s. 23 börjar med "Utskottet finner ingen" och slutar med "motion K242 (m)" bort ha följande lydelse:

Utskottet finner att det historiskt sett och vid en jämförelse med vad som är brukligt i andra länder är befogat att i Sverige benämna kommunstyrelsens ordförande borgmästare. En sådan titulatur skulle bl.a. kunna underlätta de svenska kommunernas internationella kontakter. Utskottet finner dock ingen anledning för riksdagen att föreslå någon lagstiftning på det aktuella området. Kommuner som så vill bör dock kunna använda sig av titeln borgmästare på det sätt som förespråkas i motionen. Med detta får motion K242 anses besvarad varför den avstyrks.

Särskilda yttranden

1. Kommundelningar (mom. 1)

Åsa Torstensson (c) anför:

Det är med tillfredsställelse jag konstaterar att en majoritet av konstitutionsutskottets ledamöter, i enlighet med de krav Centerpartiet drivit under många

år, givit uttryck för en önskan om en mer positiv hållning till kommundelningar.

De grundläggande synpunkter jag har kring hur kommundelningar praktiskt skall underlättas kvarstår dock. Jag hoppas att ett av resultaten av ett tillkännagivande till regeringen blir att man belyser också de praktiska förändringar som behöver göras.

För det första så är kommundelningar i första hand en politisk och inte en byråkratisk process. Det förfarande som i dag gäller, då Kammarkollegiet har ansvar för att göra en bedömning om processen skall gå vidare, är därigenom otillräckligt. Rimligen bör beslut om att inleda en utredning fattas av ett politiskt organ och inte av en myndighet.

För det andra så borde, enligt min mening, en kommundelning genomföras om en majoritet av invånarna i en kommun så vill. Som Lokaldemokrati-kommittén konstaterade krävs vanligen en positiv inställning från den odelade kommunen till en förändring av indelningen. Det är otillfredsställande ur demokratisk synvinkel att lokala initiativ därigenom får svårt att vinna bifall. De farhågor som rests om ett slags lokal ekonomisk egoism är enligt min mening obefogade. Erfarenheter har visat att de grupper som arbetat för kommundelningar har förmått att ta ett helhetsansvar och att se till invånarnas intressen i hela den odelade kommunen. Skatteutjämnningssystemet har också som syfte att jämna ut sådana skillnader som skulle uppstå genom kommundelningar.

Jag anser alltså att det finns skäl att pröva formerna som föreskrivs i indelningslagen för kommundelningar.

2. Direktval till kommundelsorgan (mom. 3)

Per Unckel, Jerry Martinger, Inger René och Nils-Fredrik Aurelius, samtliga (m), anför:

I motionerna K328 (fp) och Bo507 (c) förslås bl.a. att det skall bli lättare att genomföra direkta val till kommundels- eller stadsdelsnämnder. Vi motsätter oss en sådan ordning främst av den anledningen att vi inte anser att kommundelsorgan utgör bra instrument för att bedriva kommunal verksamhet. Erfarenheterna hittills av kommundelsorgan är bl.a. att de inte förmår ge något tillskott till den kommunala demokratin, att verksamheten i ett helhetsperspektiv blir svår för fullmäktige att styra och att det stora antalet organisatoriska enheter ökar byråkratin och fördyrar verksamheten. Direktvalda kommundelsorgan skulle enligt vår mening skapa ytterligare problem bl.a. på grund av att det i ett sådant system skulle bli oklart vad som skall vara vägledande om ett kommundelsorgan får en annan majoritet än fullmäktige.

3. Beslutande folkomröstningar m.m. (mom. 6)

Per Lager (mp) anför:

Jag välkomnar utskottsmajoritetens beslut att ställa sig bakom det förslag om ökat medborgarinflytande i fråga om folkiniciativ beträffande kommunala folkomröstningar som bl.a. Miljöpartiet framfört motionsvägen (motion K352 yrkandena 2 och 3). Det är enligt min mening ett viktigt steg i demokratiseringen av den lokala politiken.

Utskottet har avstyrkt de övriga yrkandena i motionen. I yrkande 1 har vi föreslagit att folkomröstningar i vissa fall bör kunna vara beslutande. I yrkande 4 föreslår vi att en minoritet inom fullmäktige bör kunna driva fram en folkomröstning. Det sistnämnda förslaget har tidigare framförts av Demokratiutvecklingskommittén. Enligt min mening vore det naturligt att också de här nämnda förslagen fick ingå i det paket av frågor som regeringen bör överväga i frågan om folkiniciativ.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Motionerna	1
Utskottet	3
Kommundelningar	3
Motionerna	3
Bakgrund.....	4
Utskottets bedömning.....	6
Kommunal beskattningsrätt	7
Motionen	7
Bakgrund.....	7
Gällande bestämmelser.....	7
Uttalanden av konstitutionsutskottet under 1990-talet m.m.	8
Utskottets bedömning.....	10
Val till kommunala nämnder m.m.	10
Direktval till kommunalsorgan.....	10
Motionerna	10
Bakgrund	11
Utskottets bedömning.....	12
Nyval i kommuner och landsting	12
Motionerna	12
Bakgrund	13
Utskottets bedömning.....	14
Medborgarinitiativ och andra inflytande frågor	14
Kommunala folkomröstningar	14
Motionerna	14
Bakgrund	15
Utskottets bedömning.....	16
Medborgerlig motionsrätt.....	16
Motionen	16
Bakgrund	17
Utskottets bedömning.....	18
Närvarorätt vid nämndsammanträden	18
Motionen	18
Bakgrund	18
Utskottets bedömning.....	19
Övriga frågor.....	19
Lagtrots m.m.	19
Motionerna	19
Bakgrund	20
Utskottets bedömning.....	21
Fullmäktiges beslut om årsredovisning och ansvarsfrihet	21
Motionen	21
Bakgrund	22
Utskottets bedömning.....	22
Borgmästarebegreppet.....	23

Motionen	23
Bakgrund	23
Utskottets bedömning	23
Hemställan	23
Reservationer	25
1. Kommundelningar (mom. 1).....	25
2. Kommunal beskattningsrätt (mom. 2).....	26
3. Direktval till kommunelsorgan (mom. 3).....	27
4. Nyval i kommuner och landsting m.m. (mom. 4)	27
5. Nyval i kommuner och landsting m.m. (mom. 4)	28
6. Folkinitiativ till kommunala folkomröstningar (mom. 5)	28
7. Medborgerlig motionsrätt (mom. 7).....	29
8. Närvarorätt vid nämndsammanträden i vissa fall (mom. 8)	29
9. Lagtrots m.m (mom. 9)	30
10. Borgmästarebegreppet (mom. 11 – motiveringen).....	30
Särskilda yttranden	30
1. Kommundelningar (mom. 1).....	30
2. Direktval till kommunelsorgan (mom. 3).....	31
3. Beslutande folkomröstningar m.m. (mom. 6)	32