



PM 2008: RI (Dnr 001-4694/2007)

Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting (Ds 2007:42)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid 15 februari 2008

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen av promemorian "Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting" överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Föredragande borgarrådet Kristina Axén Olin anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat en promemoria om minoritetsåterremiss i kommuner och landsting till Stockholms stad för yttrande. Promemorian innehåller förslag till ändringar i kommunallagen för att ge utökade möjligheter för en minoritet att begära återremittering eller bordläggning av ärenden i kommunfullmäktige. Förslagen innebär att motiveringen till ett återremissbeslut ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering samt att återremiss eller bordläggning ska kunna beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats eller bordlagts av en majoritet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret anser att vid en avvägning mellan att införa en förstärkning av en minoritets möjlighet att påverka genom att få besluta motiveringen till en återremiss å ena sidan och risken för att ett ärendes handläggningstid blir onödigt fördröjd å den andra att övervägande skäl talar mot att införa de utökade möjligheter som föreslås i promemorian.

Stadsledningskontoret avstyrker även förslaget om att införa en möjlighet för en minoritet att få ett ärende bordlagt eller återremitterat även när ärendet tidigare har bordlagts eller återremitterats genom ett majoritetsbeslut. Kontoret anser att även detta förslag medför risk för förlängning av ett ärendes handläggningstid varför det även fortsättningsvis endast bör vara möjligt att få ett ärende återremitterat eller bordlagt vid ett tillfälle.

Mina synpunkter

Beredningen av ärenden är av central betydelse för beslutsfattandet i det offentliga Sverige. Svensk förvaltningstradition håller ur ett internationellt perspektiv hög klass och bör värnas.

Likaså är möjligheten för en minoritet att kunna påverka beslutsprocessen och skapa utrymme för ökat rådrum betydande och viktiga inslag i den svenska demokratiska processen. Demokratins vitalitet handlar i lika hög utsträckning om att respektera minoritetens avvikande uppfattning som att verkställa majoritetens beslut. Demokratibegreppet tappar det väsentliga i sin innebörd om det reduceras till majoritetsstyre oberoende av ytterligare kvalifikationer.

Det demokratiska formkravet på beslutsprocessen att tillgodose minoriteten anser jag dock vara uppfyllt i tillfredsställande grad genom möjligheten för en minoritet att bordlägga ärenden. Genom minoritetsbordläggning ges möjlighet och tid att grundligt debattera och belysa ett ärende innan beslut fattas. Att kommunallagen ger en minoritet av kommunfullmäktiges ledamöter denna möjlighet är således positivt.

Möjligheten för en minoritet att begära återremiss av ett ärende kan i förstone tyckas vara en logisk följd av samma grundläggande demokratiska princip. Jag ställer mig emellertid tveksam till detta, av huvudsakligen två skäl. För det första innebär en återremiss, som stadsledningskontoret framhåller, att beredningsprocessen och därmed handläggningstiden för ett ärende förlängs. Det innebär en ekonomisk merkostnad och en tidsmässig fördröjning i beslutsprocessen. Ur ett medborgarperspektiv torde snarare det omvända – kostnadseffektivare och smidigare kommunala beslutsvägar – vara mest önskvärt. Det är en delikat avvägning, men enligt min mening måste möjligheten för den parlamentariska majoriteten att under rimliga förutsättningar genomföra den politik man fått folkligt mandat för väga tyngre.

För det andra kan ett förfarande med minoritetsåterremiss måhända i viss mån ge möjlighet att få ett ärende utförligare belyst, men det är tveksamt huruvida sakfrågan i någon signifikant bemärkelse blir grundligare behandlad. Skillnaden mellan återremiss och bordläggning torde i realiteten vara endast formell men i praktiken försumbar, eftersom majoritetens beslutsförslag lär kvarstå i huvudsak oförändrat i de allra flesta fall. I och med att samtliga partier har möjlighet att under beredningsprocessen begära in ytterligare beslutsunderlag och att vid ärendets behandling ställa frågor till ansvariga tjänstemän är enligt min mening möjligheten till bordläggning tillräcklig ur demokratisynpunkt.

Med beaktande av dessa båda argument anser jag att det kan ifrågasättas huruvida minoritetsåterremiss över huvud taget bör vara möjligt, vilket även framgår av stadens tidigare remissyttrande i denna fråga 2001 (dnr 010-912/2001), där det rådde politisk enighet över blockgränsen om att avvisa förslaget att införa möjlighet till minoritetsåterremiss. Givet att lagstiftaren nu skapat denna möjlighet ställer jag mig avvisande till promemorians förslag att förstärka den.

Jag anser vidare att det inte finns några tillräckligt tungt vägande skäl att, som promemorian föreslår, särskilt förtydliga att återremissens motivering ska fastställas av de ledamöter som yrkat på återremiss. Den nu gällande ordningen enligt kommunallagens förarbeten, att återremissens motivering bör framgå av protokollet och att beredningens omfattning beslutas av majoriteten, anser jag i allt väsentligt fungerar väl. De praktiska detaljerna i hanteringen av återremissinstrumentet i övrigt anser jag att lagstiftaren med förtroende kan överlåta åt respektive kommun att själv avgöra.

Jag vill särskilt avstyrka promemorians förslag om att möjliggöra för en minoritet att återremittera och bordlägga ärenden som redan har återremitterats eller bordlagts av majoriteten. Jag kan inte se att några sakliga skäl föreligger varför detta skulle vara påkallat och jag ifrågasätter starkt att det skulle tillföra den kommunala beslutsprocessen något kvalitativt eller demokratiskt mervärde. Tvärtom anser jag att förslaget främst riskerar att medföra en ökad risk för obstruktion av en beslutsgång som inte bör kompliceras och förlängas ytterligare. Det ligger inte i den kommunala demokratis intresse att ärendehantering av medborgarna upplevs som onödigt omständlig och invecklad.

Sammanfattningsvis vill jag betona att jag delar vad som anges vara promemorians intention, nämligen att fördjupa demokratin och motverka kortsiktiga och framhastade beslut. Jag är emellertid övertygad om att detta förvisso vällovliga syfte är mycket svårt att åstadkomma lagstiftningsvägen. En fördjupad demokrati torde snarare vara något som i första hand åstadkoms i mötet mellan väljare och valda samt de förtroendevalda emellan över partigränserna. Ett ständigt pågående samtal kring de demokratiska arbetsformerna och en ömsesidig respekt mellan politiska motståndare är enligt min mening av väsentligt större betydelse för den kommunala demokratin än ett förstärkt minoritetsåterremissinstrument. Det är en uppfattning som jag tror delas av många, både bland väljare och förtroendevalda.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen av promemorian "Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting" överlämnas och åberopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 16 januari 2008

KRISTINA AXÉN OLIN

Bilaga

Departementspromemorian "Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting" (Ds 2007:42)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande:

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. Avslå föredragande borgarrådets förslag till beslut.
2. Därutöver anför följande.

Det finns skäl att värna minoritetsåterremissen. Den innebär att oppositionen kan tillföra ärendet aspekter och också få ställningstaganden från de beredningsansvariga rörande frågor som de bortsett från, eller valt att inte beröra. Det kan stärka kvaliteten på ärendena inför beslut och ökar genomskinligheten. Alla partier i Stockholm som haft möjligheten har aktivt använt sig av denna möjlighet sedan den infördes. Den måste alltså fylla en funktion.

Det finns också exempel på att minoritetsåterremissen har påverkat utgången av beslut. I exemplet med utförsäljningen av Centrumkompaniet AB var det först efter en minoritetsåterremiss det framgick att det inte förelåg något muntligt avtal mellan föredragande borgarrådet och köparen (Boulton). Något som givetvis hade betydelse för behandlingen av ärendet.

Finansdepartementets remiss om förslaget om minoritetsåterremiss i kommuner och landsting är ett bra förslag för att förstärka den demokratiska beslutsprocessen i kommuner och landsting. Vi välkomnar speciellt förslaget att det är de ledamöter som begär återremissen som ska bestämma motiveringen till återremissen. Detta kan göra att ärenden blir belysta ur ytterligare viktiga aspekter och på så sätt kan minoriteten i en beslutande församling bidra till att beslutsunderlaget blir bättre. De nya föreslagna ändringarna i kommunallagen kan eventuellt bidra till att beslutsprocessen blir något längre. I gengäld kommer de nya reglerna att kunna bidra till ett öppnare samarbete mellan majoriteten och minoriteten något som kan vara viktigt för att besluten ska vara långsiktiga och hållbara över tid.

Minoritetsbördläggningen bör givetvis också värnas eftersom den kan innebära en möjlighet för minoriteten att få reda ut frågetecken som uppkommit, utan att för den skull belasta beredningsfunktionen i kommunen mer än nödvändigt. Där delar vi föredragande borgarrådets bedömning.

ÄRENDET

Finansdepartementet har remitterat departementspromemorian ”Minoritetsåterremiss i kommuner och landsting” (Ds 2007:42) till bland annat Stockholms stad för yttrande. Promemorian har utarbetats med anledning av det uppdrag som lämnades till regeringen genom ett tillkännagivande från Riksdagen (bet. 2005/06:KU26 och rskr. 2005/06:283).

Promemorian innehåller förslag till ändringar i 5 kap. 36 § kommunallagen för att ge utökade möjligheter för en minoritet att begära återremittering eller bordläggning av ärenden i kommunfullmäktige. Förslagen innebär att motiveringen till ett återremissbeslut ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering samt att återremiss eller bordläggning ska kunna beslutas på begäran av en minoritet även om ärendet tidigare har återremitterats eller bordlagts av en majoritet. Ingen ändring av bestämmelserna för propositionsordningen vid yrkanden om bordläggning och återremiss föreslås.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret. Inom stadsledningskontoret har ärendet beretts av juridiska avdelningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 december 2007 har i huvudsak följande lydelse.

De bestämmelser som möjliggör för en minoritet att begära återremittering av ett ärende i kommunfullmäktige infördes i 5 kap 36 § kommunallagen år 2002. Förslaget till dessa bestämmelser presenterades i betänkandet ”Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting” (SOU 2001:48). Staden framförde bl a följande i sitt remissvar avseende betänkandet: ”detta förslag avvisas med hänvisning till att ärendeberedningen redan är så grundlig att en återremiss icke skulle medföra något nytt. Samtliga partier har under beredningsprocessen haft tillfälle att begära ytterligare beslutsunderlag”.

De ändringar som nu föreslås är dels att den minoritet som har begärt återremiss även ska få besluta motiveringen till återremissen dels att ett och samma ärende alltid ska kunna återremitteras eller bordläggas av en minoritet en gång, oavsett om det föregåtts av ett majoritetsbeslut om återremiss eller bordläggning.

Enligt stadsledningskontorets uppfattning finns det risk för att förslaget att minoriteten ska ha rätt att besluta motiveringen till en återremiss kan komma att medföra förlängda handläggningstider. Som framförs i promemorian innebär en återremiss normalt att ett ärende överlämnas för ytterligare utredning till den nämnd som lagt förslaget. Eftersom majoriteten även fortsättningsvis ska avgöra när ett ärende kan anses vara tillräckligt berett för att åter behandlas i fullmäktige borde de föreslagna ändringarna i och för sig endast få begränsad betydelse, men det finns ändå risk för onödigtvis förlängda handläggningstider och fler extra fullmäktigesammanträden.

Stadsledningskontoret delar den uppfattning som framförs i promemorian att det är viktigt att det finns utrymme för samtal och samråd så att ett ärende blir allsidigt belyst men kontoret anser, som också framfördes i ovannämnda remissvar, att detta kan uppnås utan lagändring. Vid en avvägning mellan att införa en förstärkning av en minoritets möjlighet att påverka genom att få besluta motiveringen till en återremiss och risken för att ett ärendes

handläggningstid blir onödigtvis fördröjd anser stadsledningskontoret att övervägande skäl talar för att inte införa de utökade möjligheter som föreslås i promemorian.

Stadsledningskontoret avstyrker även förslaget om att införa en möjlighet för en minoritet att få ett ärende bordlagt eller återremitterat även när ärendet tidigare har bordlagts eller återremitterats genom ett majoritetsbeslut. Kontoret anser att även detta förslag medför risk för förlängning av ett ärendes handläggningstid på grund av att det kan användas av en minoritet i obstruktionssyfte. För att undvika denna risk anser stadsledningskontoret att det även fortsättningsvis endast ska vara möjligt att få ett ärende återremitterat eller bordlagt vid ett tillfälle.