

Förenklad hantering av medborgarförslag

Innehåll

1	Sammanfattning	5
2	Författningsförslag	7
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	7
3	Nuvarande bestämmelse om medborgarförslag	11
3.1	Bakgrund	11
3.2	Den nuvarande bestämmelsens närmare utformning	12
3.3	Erfarenheter av nuvarande bestämmelse	12
4	Förenklad hantering av medborgarförslag.....	15
4.1	Behovet av en förändring av nuvarande bestämmelse	15
4.2	Möjlighet för fullmäktige att delegera medborgarförslag till styrelse eller nämnd	16
4.3	Kompletterande bestämmelser.....	18
5	Konsekvenser av förslagen	25
6	Författningskommentar	27

6.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:100).....	27
--	----

1 Sammanfattning

I promemorian föreslås en ändring av de nuvarande bestämmelserna om medborgarförslag i kommunallagen.

Nuvarande bestämmelser innebär att en kommun eller ett landsting kan bestämma att de som är folkbokförda i kommunen eller i kommun inom landstinget har rätt att väcka ärenden i fullmäktige (medborgarförslag). Bestämmelsen skapar problem eftersom många av de medborgarförslag som lämnats in i kommuner och landsting är av ett sådant slag att de normalt inte avgörs av fullmäktige. Tillämpningen av bestämmelsen riskerar också att generera onödiga administrativa kostnader.

Bestämmelsen bör därför ändras så att fullmäktige får möjlighet att delegera medborgarförslag till styrelsen eller en berörd nämnd.

För att undvika onödig administration föreslås att fullmäktiges beslut om vem som skall avgöra ett medborgarförslag skall kunna fattas utan föregående beredning i styrelsen eller i en nämnd.

Nuvarande bestämmelser stadgar att medborgarförslag bör beredas så att fullmäktige kan avgöra det inom ett år från det att det väcktes. I promemorian föreslås att motsvarande tidsgräns skall finnas även då medborgarförslagen avgörs i styrelsen eller i annan nämnd.

Om fullmäktige beslutar att införa möjligheten till medborgarförslag så skall, enligt nuvarande bestämmelser, arbetsordningen, innehålla föreskrifter om hur medborgarförslagen skall handläggas. I promemorian föreslås att

styrelsens och nämndernas reglemente skall innehålla motsvarande föreskrifter.

För att minska risken för att förändringen av bestämmelsen leder till att medborgarförslagen osynliggörs och minskar i status föreslås att styrelsen och nämnderna får en skyldighet att minst två gånger om året informera fullmäktige om handläggningen av medborgarförslagen. Vidare föreslås ett delegeringsförbud så att medborgarförslag alltid blir föremål för ett politiskt avgörande i fullmäktige, styrelse eller någon nämnd och exempelvis inte kan delegeras till en tjänsteman i förvaltningen. Slutligen införs en regel som möjliggör för styrelse och nämnder att låta den som väckt ett medborgarförslag närvara vid överläggningarna då förslaget behandlas.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹

dels att 5 kap. 25, 6 kap. 19 a, 32 och 34 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 5 kap. 32 a och 6 kap. 27 a §§, samt att det närmast före 6 kap. 27 a § skall införas en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**5 kap.
25 §**

Fullmäktige skall besluta i ärenden som har väckts enligt 23 §.

Fullmäktige får dock överlåta till styrelsen eller en annan nämnd att besluta om ett medborgarförslag, utom i de fall som anges i 3 kap. 9 §.

¹ Lagen omtryckt SFS 2004:93.

32 a §

Fullmäktige får delegera medborgarförslag utan föregående beredning.

6 kap.

19 a §

En nämnds sammanträden skall hållas inom stängda dörrar. Nämnden får dock besluta att dess sammanträden skall vara offentliga, om fullmäktige medgett det.

En nämnd får, efter fullmäktiges medgivande, besluta att den som väckt ett medborgarförslag får beredas tillfälle att närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

En nämnds sammanträden skall dock alltid hållas inom stängda dörrar i ärenden

1. som avser myndighetsutövning, eller
2. vilka det förekommer uppgifter som hos nämnden omfattas av sekretess enligt sekretesslagen (1980:100).

Handläggning av medborgarförslag

27 a §

En nämnd som handlägger medborgarförslag skall minst två gånger om året informera fullmäktige om vilka beslut och åtgärder som vidtagits med anledning av förslagen.

Medborgarförslag bör handläggas så, att ärendet kan avgöras inom ett år från det att det väcktes i fullmäktige.

32 §

Fullmäktige skall utfärda reglementen med närmare föreskrifter om nämndernas verksamhet och arbetsformer.

Om fullmäktige med stöd av 5 kap. 23 § beslutat att medborgarförslag får väckas skall reglementena innehålla föreskrifter om hur sådana ärenden skall handläggas.

Reglementet för en gemensam nämnd skall antas av fullmäktige i var och en av de samverkande kommunerna eller landstingen.

34 §

I följande slag av ärenden får beslutanderätten inte delegeras:

1. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet,
2. framställningar eller yttranden till fullmäktige liksom yttranden med anledning av att beslut av nämnden i dess helhet eller av fullmäktige har överklagats,
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt, och
4. vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.
3. ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt,
4. *medborgarförslag, och*
5. *vissa ärenden som anges i särskilda föreskrifter.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

Äldre lagstiftning gäller för medborgarförslag som väckts före ikraftträdandet.

3 Nuvarande bestämmelse om medborgarförslag

3.1 Bakgrund

Sedan den 1 juli 2002 kan kommuner och landsting med stöd av 5 kap. 23 § i kommunallagen (1991:900), KL, införa en rättighet för alla folkbokförda i kommunen eller landstinget att väcka ärenden i fullmäktige, s.k. medborgarförslag.

Bakgrunden till förslaget var att det fanns ett intresse från kommuner och landsting att införa någon form av medborgerlig förslagsrätt. Vissa kommuner hade redan infört möjligheter för kommunmedlemmar att inkomma med förslag till nämnderna. Enligt en undersökning genomförd av Kommundemokrati-kommittén (SOU 2001:48) fanns det också ett intresse bland medborgarna att lämna sådana förslag.

Regeringen anförde i prop. 2001/02:80 s. 53 att olika vägar behövde stå öppna för medborgarna att påverka politiken. Genom förslagsrätten i fullmäktige gavs medborgarna möjlighet att påverka den lokala politiken direkt. Regeringen hävdade att rätten att initiera ärenden i fullmäktige hade ett stort symboliskt värde och vägde tyngre än att skriva ett brev eller ringa ett telefonsamtal.

Regeringen menade också att den medborgerliga förslagsrätten kunde leda till ett ökat engagemang i kommunal- och landstingspolitiska frågor, fler diskussioner mellan valen bland medborgarna och till ett minskat avstånd mellan väljare och valda. Därmed kunde förslagsrätten också komma att stärka den representativa demokratins funktionssätt och vitalisera fullmäktige.

3.2 Den nuvarande bestämmelsens närmare utformning

Den nuvarande bestämmelsen om medborgarförslag innebär att fullmäktige får besluta att den som är folkbokförd i en kommun eller i en kommun inom ett landsting får väcka ärenden i fullmäktige. Det betyder att även barn, ungdomar och personer med utländsk bakgrund som ännu inte fått kommunal rösträtt har rätt att väcka medborgarförslag.

Medborgarförslag bör även beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes.

Om fullmäktige beslutat att införa förslagsrätten skall fullmäktiges arbetsordning innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas. I likhet med andra ärenden som väckts i fullmäktige skall medborgarförslag enligt 5 kap. 26 § KL beredas i en nämnd eller i en fullmäktigeberedning. Enligt 5 kap. 28 § KL, skall också styrelsen alltid ges tillfälle att yttra sig i ärendet.

3.3 Erfarenheter av nuvarande bestämmelse

Sedan bestämmelsen om medborgarförslag infördes i kommunallagen har ett stort antal kommuner och landsting infört förslagsrätten. Enligt tidningen Dagens Samhälles kartläggning var det år 2005, i månadsskiftet mellan februari och mars, cirka två tredjedelar av alla kommuner och en tredjedel av alla landsting som infört möjligheten.

Statsvetaren Stig Montin gjorde 2004 en uppföljning av erfarenheterna av medborgarförslagen i fullmäktige för Justitiedepartementets räkning ("Vardagens konkreta politik", Ju2004/2367/D). Den behandlar, bl.a., vad det är för typ av förslag som lämnats, vad som har hänt med de förslag som lämnats, hur kommuner och landsting informerar om medborgarförslag och om medborgarförslagen medfört några praktiska problem.

Undersökningen bygger på en enkät som SCB och tidningen Kommunaktuellt skickade ut 2003 och en granskning av samtliga

kommuners hemsidor och den information om medborgarförslag som fanns där. Dessutom skickades en e-postenkät till 115 kommuner och samtliga stadsdelsnämnder i Göteborg och Stockholm i december 2003. Uppföljningen behandlar i huvudsak vad som hänt i kommunerna. Det beror på att det vid tiden för utvärderingen endast var två landsting som infört rätten att lämna medborgarförslag.

Flertalet kommuner och landsting har fått in mindre än 10 förslag och 20 procent inte några förslag alls. Det finns dock några kommuner som fått in mer än 50 förslag. I de kommuner som fått in många medborgarförslag har arbetsbelastningen ökat. Det gäller särskilt inom den tekniska förvaltningen dit många av förslagen remitterats. Handläggningen av medborgarförslag verkar dock inte, generellt sett, ha medfört en stor arbetsbelastning för kommunerna eller landstingen.

De förslag som lämnats in är ofta konkreta till sin karaktär och ofta relaterade till specifika behov och krav som rör en viss grupp eller ett visst geografiskt område. Flertalet förslag är inte politiskt eller ideologiskt laddade utan mer eller mindre servicerelaterade. Ofta handlar det om tekniska frågor i vid mening, t. ex. frågor som berör kommunikation och fysisk tillgänglighet. Förslag som berör vård, skola och omsorg är också ganska vanliga.

Utifrån ett urval av de lämnade förslagen har en analys gjorts av vad som händer med förslagen. 10 procent har bifallits, 22 procent har avslagits och 68 procent har varken avslagits eller bifallits. Montin menar att ett skäl till att många förslag varken avslås eller bifalls är att det ofta inte är möjligt att avgränsa ett förslag och ta ställning till det separat från den övergripande planerings- och prioriteringsdiskussionen i kommunen. En annan förklaring till att fullmäktige har svårt att ta ställning till många av medborgarförslagen kan vara att fullmäktige delegerat en stor del av det vardagspolitiska beslutsfattandet till förvaltningen. Eftersom en stor del av medborgarförslagen berör sådana frågor skulle ett ställningstagande från fullmäktiges sida i

dessa ärenden innebära att delegationen för denna typ av ärenden, i praktiken, dras tillbaka.

Uppföljningen visar att många kommuner har följt det förslag till arbetsordning som Svenska Kommunförbundet har formulerat, men lokala varianter förekommer. En del av de föreskrifter kommunerna skrivit in i arbetsordningen har inte kommunalrättsligt stöd. Ett sådant exempel är att begränsa antalet förslag som varje kommunmedlem får väcka i fullmäktige per år. Ett annat är selekteringsregler där förslagen lämnas till olika myndigheter i kommunen beroende på deras karaktär. Konsekvensen av de sistnämnda reglerna är att alla förslagen inte har behandlats som medborgarförslag i lagens mening, utan hänvisats till nämnd- och förvaltningsnivån för avgörande.

4 Förenklad hantering av medborgarförslag

4.1 Behovet av en förändring av nuvarande bestämmelse

Möjligheten för fullmäktige att införa medborgarförslag i kommunen eller landstinget utgör ett värdefullt inslag i den lokala demokratin. Det faktum att en så stor andel av landets kommuner och landsting, på kort tid, valt att införa förslagsrätten talar också för att det funnits och finns ett behov av nya vägar för medborgarna att påverka politiken.

Marks kommun har i en skrivelse till regeringen den 27 januari 2005 (dnr Fi2005/870) föreslagit en förändring av den nuvarande bestämmelsen om medborgarförslag. Kommunen menar att förslagsrätten inneburit ett avsevärt merarbete i organisationen. För att underlätta hanteringen av medborgarförslag föreslås att kommunstyrelsen bemyndigas att ta ställning till tyngden i respektive medborgarförslag och lämna ärendet vidare till lägsta effektiva nivå (berörd nämnd) att handlägga och svara på förslaget.

Den uppföljning som genomförts visar också på problem med nuvarande bestämmelse. Det största problemet är att fullmäktige tvingas avgöra frågor som är av vardagsnära och konkret natur. Dessa avgörs normalt i nämnderna eller av tjänstemän i förvaltningen. Det nuvarande förfarandet bryter mot den gängse uppgiftsfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna. Det framgår av 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) KL, att fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Av 3 kap.

13 § KL framgår att nämnderna beslutar i frågor som rör förvaltning.

Det är tydligt att fullmäktige ofta inte utgör rätt instans för att avgöra medborgarförslagen. Uppföljningen visar att fullmäktige ofta har svårt att ta ställning till förslagen och varken bifaller eller avslår dem. Vissa kommuner har också infört en selektering och sortering av förslagen där en del av dem inte behandlas som medborgarförslag och istället avgörs i nämnderna.

Ett annat problem är att nuvarande bestämmelse leder till en långsammare hantering av medborgarförslagen än nödvändigt. Det hänger samman med att alla medborgarförslagen skall beredas i nämnderna för att sedan avgöras i fullmäktige. I de kommuner eller landsting som får in många förslag kan denna hantering även innebära betydande administrativa kostnader.

Sammantaget kan problemen leda till att kommuner och landsting väljer att inte införa möjligheten att väcka medborgarförslag eller till att de som redan infört möjligheten väljer att avskaffa den.

4.2 Möjlighet för fullmäktige att delegera medborgarförslag till styrelse eller nämnd

Promemorians förslag: I kommunallagen införs en bestämmelse om att fullmäktige får överlåta till styrelsen eller en nämnd att besluta om ett medborgarförslag.

Fullmäktige får inte delegera medborgarförslag i de fall som avses i 3 kap. 9 § KL, dvs. ärenden som är av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen eller landstinget.

Fullmäktige får delegera medborgarförslag utan föregående beredning i styrelsen eller i någon annan nämnd.

Mot bakgrund av de problem som nämndes i avsnitt 4.1 bör bestämmelsen om medborgarförslag ändras. En utgångspunkt för en ny bestämmelse är att fullmäktige inte ska behöva avgöra förslag som normalt inte avgörs av fullmäktige. Det kan göras

genom att fullmäktige ges rätt att delegera medborgarförslag till styrelsen eller en berörd nämnd. Frågor av konkret och vardagsnära karaktär som normalt hanteras i nämnderna kan därmed handläggas där. I och med att alla förslag inte behöver avgöras i fullmäktige kan man även uppnå en snabbare behandling av ärendena och minska de administrativa kostnaderna.

En bestämmelse som delvis liknar detta förslag finns i Finland. Den finländska s.k. initiativrätten innebär att kommuninvånarna har rätt att komma med förslag till kommunen i frågor som gäller kommunens verksamhet. Bestämmelserna i Finland innebär att initiativet antingen behandlas i fullmäktige, styrelse, berörd nämnd eller någon annan kommunal myndighet.

En möjlighet för fullmäktige att delegera medborgarförslag innebär att medborgarförslag, även fortsättningsvis, kommer att väckas i fullmäktige. I och med detta bibehålls det symboliska värdet av att medborgarförslagen väcks i kommunens högsta beslutande organ.

Enligt 5 kap. 25 § KL skall alla ärenden som väckts i fullmäktige enligt 5 kap. 23 § KL, däribland medborgarförslag, också beslutas av fullmäktige. En möjlighet för fullmäktige att delegera ett medborgarförslag till styrelsen eller en berörd nämnd innebär att ett undantag till denna bestämmelse måste införas i kommunallagen.

Förändringen av bestämmelsen innebär att fullmäktige inledningsvis måste bestämma om ett inlämnat medborgarförslag skall avgöras av fullmäktige själv, styrelsen, eller av en berörd nämnd. Detta torde i normalfallet vara oproblematiskt. Frågor av vardagsnära och konkret natur kan, som nämnts tidigare, avgöras i berörd nämnd. Fullmäktige kan dock inte delegera alla typer av medborgarförslag. Medborgarförslag som berör frågor som är av principiell beskaffenhet eller större vikt för kommunen och som avses i 3 kap. 9 § KL skall alltid avgöras av fullmäktige.

Att närmare precisera vilka ärenden som bör avgöras var i kommunen är dock inte möjligt. Det kan finnas tillfällen då det är befogat att fullmäktige avgör ärenden som är av vardagsnära

och konkret karaktär. Det kan vara frågor som inte omfattas av 3 kap. 9 § KL men som ändå bedöms vara av stor symbolisk eller politisk betydelse.

Ett problem som hänger samman med den föreslagna delegeringsbestämmelsen är att fullmäktiges beslut om vem i kommunen som skall avgöra ett medborgarförslag, enligt nuvarande regler, måste beredas av styrelsen eller av en nämnd. Enligt 5 kap. 26 § KL måste alla ärenden som avgörs av fullmäktige ha beretts antingen av en nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Enligt 5 kap. 28 § KL skall också styrelsen alltid ges tillfälle att yttra sig i ärendet. Fullmäktige får dock, utan föregående beredning förrätta val, ändra mandattiden och antalet ledamöter eller ersättare i en nämnd, behandla revisionsberättelsen samt avgöra brådskande ärenden om samtliga ledamöter är ense om beslutet. (5 kap. 29-32 §§ KL)

Nuvarande beredningsregler innebär att styrelsen och nämnderna riskerar att vara tvungna att hantera medborgarförslaget två gånger, dels när de bereder fullmäktiges beslut om var medborgarförslaget skall avgöras, dels när de tar ställning till själva förslaget. Det riskerar att leda till onödiga administrativa kostnader. För att undvika ett sådant förfarande bör det därför införas ett undantag till de nuvarande beredningsreglerna som ger fullmäktige rätt att besluta om en delegering av beslutsrätten för ett medborgarförslag utan föregående beredning. Detta torde i normalfallet kunna ske utan problem. Skulle det uppstå oklarhet var ett medborgarförslag skall avgöras finns det dock inget som hindrar att fullmäktige låter styrelsen eller en nämnd bereda beslutet.

4.3 Kompletterande bestämmelser

<p>Promemorians förslag: Om ett medborgarförslag avgörs i styrelsen eller i en nämnd bör ärendet avgöras inom ett år från det att medborgarförslaget inkom till fullmäktige. Om fullmäktige beslutar att införa medborgarförslag skall</p>

styrelsens och nämndernas reglementen innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas.

Styrelsen eller de nämnder i vilka medborgarförslag avgörs skall minst två gånger per år informera fullmäktige om handläggningen av medborgarförslagen.

Ett förbud att inom styrelsen och nämnderna delegera medborgarförslag införs.

Nämnden eller styrelsen får besluta att den som lämnat ett medborgarförslag ges möjlighet att delta i överläggningarna om förslaget, förutsatt att fullmäktige medgivit det.

Av flera skäl finns det behov av att komplettera den nya bestämmelsen om medborgarförslag med ett antal tilläggsbestämmelser. Ett skäl är att den nuvarande bestämmelsen om medborgarförslag är kringgärdad av regler som är anpassade till att alla medborgarförslag avgörs av fullmäktige. Genom att medborgarförslagen enligt den nya bestämmelsen kommer att kunna avgöras i styrelsen och i nämnderna skapas ett behov av att komplettera denna regel.

Ett annat skäl är att kommunallagens bestämmelser för styrelsen och nämnderna skiljer sig åt från dem som avser fullmäktige. För att uppnå en likvärdig hantering av medborgarförslagen måste därför vissa kompletteringar och justeringar av bestämmelserna i kommunallagen genomföras.

Ytterligare ett skäl är att det finns en risk att medborgarförslagens status minskar då de avgörs i styrelsen eller i nämnderna. Bakgrunden är att fullmäktige är det högsta beslutande organet och den folkvalda församlingen i kommunerna och i landstingen. Ett syfte bakom den nuvarande bestämmelsen, där fullmäktige avgör medborgarförslagen, var också att vitalisera fullmäktige och minska avståndet mellan väljare och valda. Det finns därför ett behov av att vidta åtgärder för att säkerställa fullmäktiges insyn och stärka den demokratiska hanteringen av medborgarförslagen.

För att åstadkomma detta föreslås följande tilläggsbestämmelser.

Ett års regel för beslut om medborgarförslag

Enligt nuvarande bestämmelser bör medborgarförslag beredas så att fullmäktige kan fatta beslut inom ett år från det att förslaget väcktes. Det framstår som rimligt att samma regler gäller oberoende av var förslaget avgörs. En bestämmelse bör därför införas som innebär att medborgarförslagen som avgörs i styrelsen eller i en nämnd bör avgöras inom ett år från det att de inkommit till fullmäktige.

Reglementen för styrelser och nämnder

Enligt nuvarande bestämmelser skall fullmäktiges arbetsordning, om fullmäktige beslutat att medborgarförslag får väckas, innehålla föreskrifter om hur sådana förslag skall handläggas. I dessa föreskrifter kan kommunen t.ex. bestämma om förslagsställaren skall ha rätt att yttra sig då förslaget behandlas i fullmäktige och närmare föreskrifter om medborgarförslagets beredning. Förändringen av bestämmelsen om medborgarförslag gör att motsvarande handläggningsbestämmelser bör finnas även då medborgarförslagen avgörs i styrelsen eller i en nämnd.

Styrelsen och nämnderna kan dock inte själva besluta om sådana handläggningsbestämmelser. Av 6 kap. 32 § KL framgår att det är fullmäktige som skall utfärda reglementen för nämndernas verksamhet och arbetsformer. Fullmäktige skall därför, när den fattar beslut om att medborgarförslag får lämnas, vid sidan om att ange föreskrifter i fullmäktiges arbetsordning, i styrelsens och nämndernas reglementen, ange närmare föreskrifter om hur medborgarförslagen skall handläggas.

Information till fullmäktige

Mot bakgrund av att fullmäktige är den folkvalda församlingen i kommunerna och i landstingen är det angeläget att den ges möjlighet till insyn i hur medborgarförslagen hanteras. En

bestämmelse bör därför införas om att fullmäktige informeras om vilka beslut och åtgärder som vidtagits med anledning av förslagen.

Att bestämma hur ofta fullmäktige bör informeras om handläggningen av medborgarförslagen i nämnder och styrelse innebär att en avvägning mellan, å ena sidan behovet av en kontinuerlig insyn över medborgarförslagets handläggning och, å andra sidan kravet på en acceptabel administrativ börda, måste göras. Att fullmäktige informeras minst två gånger om året framstår som rimligt.

En liknande bestämmelse finns i Finland där fullmäktige minst två gånger om året skall underrättas om de initiativ som har tagits och de åtgärder som vidtagits med anledning av dem.

Delegeringsförbud

6 kap. 33 § KL ger möjlighet för en nämnd att delegera beslutanderätten till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd i kommunen eller landstinget. Av 6 kap. 34 § KL framgår dock att vissa typer av ärenden är undantagna från delegeringsmöjligheterna. Det handlar t.ex. om ärenden som avser verksamhetens mål och inriktning och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda om de är av principiell beskaffenhet eller av annars större vikt.

Givet de nuvarande delegeringsbestämmelserna skulle medborgarförslag som avgörs i styrelsen eller i nämnderna exempelvis kunna delegeras till en tjänsteman i förvaltningen. Mot bakgrund av de målsättningar som ligger till grund för den nuvarande bestämmelsen om medborgarförslag framstår det som orimligt. En sådan delegering riskerar dels att minska förslagsrättens status, dels att motverka den diskussion och dialog mellan medborgare och förtroendevalda som eftersträvas.

En utgångspunkt bör vara att medborgarförslag alltid blir föremål för ett politiskt avgörande. Med det menas att det alltid är någon del av den kommunala förtroendemannaorganisationen, dvs. fullmäktige, styrelsen eller en nämnd som avgör frågorna.

Ett delegeringsförbud bör därför införas så att styrelsen eller den berörda nämnden inte kan delegera beslutanderätten till medborgarförslag.

Möjlighet till deltagande vid nämndsammanträde

Enligt nuvarande bestämmelser är fullmäktiges möten offentliga. Fullmäktige kan även i arbetsordningen föreskriva att den som väckt ett medborgarförslag skall ha rätt att yttra sig i ärendet. Givet de nuvarande bestämmelserna om offentlighet i kommunallagen finns inte motsvarande möjlighet om ett medborgarförslag skulle avgöras i styrelsen eller i en nämnd. Av 6 kap. 19 a § KL framgår att styrelsens och nämndernas sammanträden skall hållas inom stängda dörrar om inte styrelsen eller nämnderna bestämmer att de skall vara offentliga och fullmäktige har medgett det. En styrelse eller nämnd kan dock, om den är enhällig, kalla en utomstående person att närvara vid dess sammanträde. Styrelsen eller nämnden kan också, genom majoritetsbeslut, enligt 6 kap. 19 § KL kalla en ledamot eller ersättare i fullmäktige, en annan nämnd eller beredning, en revisor eller en revisorsersättare, en anställd hos kommunen eller landstinget eller en särskild sakkunnig.

Nuvarande bestämmelser om offentlighet gör att en medborgare som väckt ett medborgarförslag har rätt att delta vid sammanträdet om det avgöras i fullmäktige men inte om det skulle avgöras i styrelsen eller i en nämnd. Skillnaden kan utifrån ett medborgarperspektiv framstå som svårbegriplig men också leda till minskade möjligheter för förtroendevalda och medborgare att mötas.

Ett sätt att öka insynen kring hanteringen av medborgarförslag är att ge möjlighet för den som väckt ett medborgarförslag att delta vid styrelsens och nämndens sammanträden då dennes förslag behandlas. Denne kan då närmare presentera sitt förslag och lämna andra upplysningar som är av intresse inför nämndens ställningstagande. Att ge möjlighet för förslagsställaren att möta de förtroendevalda och gemensamt diskutera förslaget kan också

bidra till att minska avståndet mellan medborgarna och de förtroendevalda.

Det bör därför införas en bestämmelse om att styrelsen eller nämnden har rätt att låta den som lämnat medborgarförslaget delta i nämndens överläggningar angående förslaget. Att den som väckt ett medborgarförslag får möjlighet att delta i styrelsens eller nämndens överläggningar innebär dock inte att hon eller han har rätt att delta då styrelsen eller nämnden fattar beslut i ärendet.

Ett beslut om att ge möjlighet för den som lämnat ett medborgarförslag att delta i styrelsens eller nämndens överläggningar bör dock villkoras med ett krav på att fullmäktige har medgett det. Skälet är att en sådan möjlighet kan betraktas som en bestämmelse om styrelsens eller nämndens arbetsformer. Enligt 6 kap. 32 § KL är det fullmäktige som skall besluta om styrelsens eller nämndernas arbetsformer. Lagstiftaren har också i andra fall ansett att det krävs att fullmäktige godkänner eller medger utomståendes närvaro. Till exempel fordras enligt 6 kap. 19 a § KL att fullmäktige medger att nämnden eller styrelsen beslutar om offentliga nämndssammanträden.

Detta innebär att den som lämnat ett medborgarförslag inte ges någon automatisk rätt att närvara och delta vid överläggningarna om förslaget i fall det avgörs i styrelsen eller i en nämnd. Skälet till att en sådan rätt inte bör införas är att den skulle strida mot den grundläggande kommunalrättsliga principen om att nämnden bestämmer vilka åhörare man vill ha (Kommunallagen kommentarer och praxis, Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag 2001, Hilborn m. fl. s. 286). I de fall många personer undertecknat ett medborgarförslag skulle en sådan rättighet dessutom kunna medföra praktiska problem.

Ett beslut om att ge den som lämnat ett medborgarförslag möjlighet att delta i styrelsens eller nämndens överläggningar kan utformas på olika sätt. Styrelsen eller nämnden kan antingen, från fall till fall, besluta att denna möjlighet står öppen eller att den bör gälla generellt för alla som väckt medborgarförslag.

Styrelsen eller nämnden kan också bestämma att möjligheten skall stå öppen för en begränsad tidsperiod.

Mot bakgrund av att bestämmelsen om medborgarförslag är frivillig för kommunerna och landstingen bör inte någon särskild lösning föreskrivas. Lagstiftningen bör dock möjliggöra för kommunerna och landstingen att välja den form som passar dem bäst.

5 Konsekvenser av förslagen

Införandet av förslagsrätten är, både i sin nuvarande och i sin föreslagna utformning, frivillig för kommunerna och landstingen. Förändringen har därför inga automatiska konsekvenser för kommunerna och landstingen eftersom de inte behöver tillämpa reglerna om medborgarförslag.

Om kommunen eller landstinget väljer att införa möjligheten till medborgarförslag innebär ändringen av bestämmelsen att de ges större frihet att handlägga förslagen. Utifrån en ekonomisk synvinkel kan denna förändring innebära minskade administrativa kostnader eftersom alla förslag inte behöver avgöras i fullmäktige. Förslaget om att fullmäktige regelbundet skall informeras om handläggningen av medborgarförslag som avgörs i nämnderna kan ge upphov till vissa administrativa merkostnader. Dessa bedöms dock vara obetydliga.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:100)

5 kap. 25 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2. Paragrafen får ett nytt stycke enligt vilket fullmäktige får delegera medborgarförslag till styrelsen eller en annan nämnd. Däremot får fullmäktige inte delegera medborgarförslag som är av det slag som anges i 3 kap. 9 §, dvs. medborgarförslag som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen eller landstinget. Av 3 kap. 9 § framgår också att fullmäktige inte får delegera medborgarförslag, som enligt lag eller annan författning skall avgöras av fullmäktige.

Stadgandet innebär att fullmäktige delegerar till styrelsen eller till den nämnd vars ansvarsområde berörs av medborgarförslaget att handlägga förslaget. Om medborgarförslaget berör flera nämnder får fullmäktige delegera förslaget till den mest berörda nämnden. Nämnden får i sådana fall bereda sitt förslag till ställningstagande med andra berörda nämnder.

Det finns ingen skyldighet för fullmäktige att delegera medborgarförslag enligt det nya stycket. Fullmäktige får fatta beslut i alla typer av medborgarförslag, dvs. även dem som är av enklare beskaffenhet. Det är upp till fullmäktige att avgöra om man anser att ett medborgarförslag oavsett beskaffenhet har ett sådant symboliskt värde eller intresse att man inte delegerar ärendet.

5 kap. 32 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.2. En ny paragraf införs. Enligt bestämmelsen kan fullmäktige besluta om att delegera ett medborgarförslag, utan att först bereda delegeringsbeslutet i styrelsen eller någon annan nämnd. Det innebär ett undantag från fullmäktiges skyldighet att alltid låta sina ärenden beredas av en nämnd eller fullmäktigeberedning innan de avgörs (jfr. 5 kap. 26–28 §§ KL). Bestämmelsen utgör dock inget hinder mot att fullmäktige låter bereda medborgarförslaget om man bedömer att det är lämpligt.

6 kap. 19 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3. Paragrafen får ett nytt andra stycke som ger styrelsen och nämnderna möjlighet att bereda den som väckt ett medborgarförslag tillfälle att närvara och yttra sig vid det sammanträde då förslaget behandlas. Möjligheten till närvaro gäller både när styrelsen eller en nämnd efter delegation tar upp ett medborgarförslag på ett sammanträde och när ett medborgarförslag bereds åt fullmäktige.

Styrelsen eller nämnden kan välja mellan att fatta beslut enligt lagrummet i varje enskilt fall eller som en generell regel för alla som väcker medborgarförslag. En grundläggande förutsättning för att styrelsen eller nämnden skall kunna fatta ett beslut i frågan är dock att fullmäktiges medgivande finns. Fullmäktige kan exempelvis ge sitt medgivande i samband med att man beslutar om att införa medborgarförslag enligt 5 kap. 23 §. Styrelsen eller nämnden behöver inte ange några särskilda skäl för sitt beslut och det ställs heller inga krav på medborgarförslagets beskaffenhet.

*Handläggning av medborgarförslag***6 kap. 27 a §**

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3. Rubriken närmast före paragrafen, liksom paragrafen, är nya. Enligt första stycket skall

styrelsen och nämnderna lämna information till fullmäktige, om de medborgarförslag som de handlägger, minst två gånger om året. Om fullmäktige vill ha tätare information kan fullmäktige föreskriva om det i styrelsens eller nämndernas reglementen. Inom informationsskyldigheten faller att informera fullmäktige om att ett medborgarförslag inte kan avgöras inom den tidsfrist på ett år som anges i andra stycket. Med "åtgärder" avses allt som vidtagits till följd av ett väckt medborgarförslag, t.ex. inköp eller omprioriteringar. I andra stycket införs en yttersta tidsgräns för styrelsens och nämndernas handläggning av medborgarförslag. Regeln motsvaras av vad som gäller för beredning av medborgarförslag till fullmäktige enligt 5 kap. 33 §.

6 kap. 32 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3. Genom tillägget i paragrafen införs en regel om att fullmäktige i reglementen måste föreskriva om hur medborgarförslag skall handläggas i styrelsen och nämnderna. Regeln motsvaras av vad som gäller för fullmäktiges egen arbetsordning enligt 5 kap. 64 §.

6 kap. 34 §

Förslaget behandlas i avsnitt 4.3. Genom den nya punkten 4 införs ett förbud för styrelsen och nämnderna att delegera beslutanderätt till medborgarförslag.

Övergångsbestämmelsen

Bestämmelsen innebär att medborgarförslag som väckts enligt 5 kap. 23 § 5 före den 1 januari 2007 skall handläggas enligt den äldre lagstiftningen.

