

PM – Formalia vid sammanträden med kommunstyrelsen/nämnd och kommunfullmäktige avseende yrkanden, återremiss/bordläggning, reservation, protokollsanteckning med mera

Yrkanden

Protokollet ska redovisa förslag och yrkanden som lagts fram och som inte tagits tillbaka (5 kap. 67 § och 6 kap. 35 § kommunallagen). Yrkanden får endast framställas av ledamöter och tjänstgörande ersättare.

Yrkanden delas in i formella och materiella yrkanden.

Formella

Ajournering
Återremiss
Remiss
Bordläggning

Materiella

Bifall till grundförslaget
Tilläggsyrkande
Ändringsyrkande
Avslag
Nya förslag

Materiella yrkanden – ändringsyrkande

Om ledamot i huvudsak ställer sig bakom ett förslag men vill ändra på något är det alltid ett annat förslag än huvudförslaget. Dessa två yrkanden ska då ställas mot varandra.

Materiella yrkanden – tilläggsyrkande

Ett tilläggsyrkande innebär att man ställer upp på förslaget i sin helhet men vill få ett beslut avseende något ytterligare i ärendet. Beslut ska då fattas först om själva huvudförslaget därefter fattas beslut om tilläggsyrkandet (bifall/avslag till tilläggsyrkandet).

Formella yrkanden –bordläggning och återremiss

Det är som huvudregel majoriteten i kommunfullmäktige som avgör hur ett ärende ska beredas och när ett ärende är färdigberett. Ett ärende ska dock återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna i fullmäktige.

Av 5 kap. 50 § KL framgår följande:

- Ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats på begäran av en minoritet.
- För bordläggning eller återremiss i fråga om val krävs enkel majoritet. Ett ärende om extra val ska dock alltid bordläggas första gången det tas upp till behandling.
- Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Vid flera motiveringar får ordföranden pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna.

Av bestämmelsen framgår att en minoritet i fullmäktige kan besluta att ett ärende ska bordläggas eller återremitteras. En återremiss kan beslutas på begäran av en minoritet oavsett om det tidigare bordlagts eller återremitterats av en majoritet. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare återremitterats på begäran av en minoritet. Särskilda regler finns i fråga om val och extraval (5 kap. 50 § KL).

En bordläggning eller återremiss kan beslutas på begäran av en minoritet i fullmäktige oavsett om det tidigare bordlagts eller återremitterats av en majoritet. Det krävs dock enkel majoritet om ärendet tidigare bordlagts eller återremitterats av en minoritet. En tidigare minoritetsåterremiss utesluter en efterföljande minoritetsbordläggning och tvärt om.

Minoritetsbordläggning och minoritetsåterremiss kan endast förekomma i kommunfullmäktige. I nämnderna/kommunstyrelsen är det alltid en majoritet som krävs för att ett ärende ska bordläggas eller återremitteras, men i övrigt ska bestämmelsen tillämpas på motsvarande sätt.

Ett bordlagt ärende kommer att vara vilande och tas upp till behandling i oförändrat skick. Några utredningsåtgärder eller andra justeringar av ärendet är inte möjligt under den tid ett ärende är bordlagt.

Hur vet man att ett ärende återremitterats/bordlagts av en minoritet eller majoritet?

Huvudregeln i kommunallagen är att beslut fattas genom acklamation som innebär att ärendet avgörs enhälligt. För att veta om ärendet återremitterats/bordlagts av en minoritet krävs därför att det begärs votering i frågan.

Behandlas ett återremissyrkande eller ett bordläggningsyrkande först?

Finns det både yrkanden om bordläggning och återremiss ska de behandlas var för sig och före materiella yrkanden (se Kaiser, Kommunallagarna II, s 381 med hänvisningar). Ordföranden ska således ställa proposition på bifall respektive avslag på varje formellt yrkande som framställs. Det är ordföranden som bestämmer vilket av de formella yrkandena som behandlas först, men det är i regel mest lämpligt att först ställa proposition på återremissyrkande för att därefter ställa proposition på bordläggningsyrkande. På så sätt bör risken att ett ärende blir fördröjt i onödan kunna minskas genom att ärendet först blir bordlagt, för att endast bli återremitterat när det tas upp till prövning igen.

Återremiss innebär att ärendet ska kompletteras med ytterligare beslutsunderlag genom att det skickas tillbaka till det beredande organet. Är det fråga om återremiss i kommunfullmäktige ska det alltid beredas av kommunstyrelsen samt remitteras och beredas av de styrelser och nämnder som kommunfullmäktige beslutar om. När det gäller återremiss i nämnd och kommunstyrelse så är det nämnden/kommunstyrelsens förvaltning och de organ som nämnden/kommunstyrelsen beslutar om som ska bereda ärendet på nytt.

Ett beslut om återremiss i kommunfullmäktige måste alltid motiveras och bestämmas av de ledamöter som begär återremissen (5 kap. 50 § kommunallagen). För att det beredande organet ska veta vad som bör utredas ytterligare ska återremissen motiveras (prop. 2002/02:80 s. 144).

Ett förslag om återremiss och dess motivering ska ses som en helhet. Motiveringen till ett beslut om återremiss ska bestämmas av de ledamöter som begärt återremittering. Det kan uppstå situationer att flera ledamöter yrkar återremiss med olika motiveringar.

Ordföranden får då pröva vilken motivering som biträds av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna (5 kap. 50 § KL). Yrkandet om återremiss och motivering ska ses som en helhet. Således krävs det en tredjedels majoritet för varje återremissyrkande inklusive motivering, vilket betyder att yrkandet och motiveringen inte kan bestämmas av färre ledamöter än en tredjedel. Om inget av återremissyrkandena inklusive motivering biträds av en tredjedel av ledamöterna faller yrkandena. Ordföranden måste alltså vid flera återremissyrkanden med skilda motiveringar ställa proposition på varje återremissyrkande med sin motivering mot avslag. Teoretiskt skulle en situation kunna uppstå att två (eller tre) yrkanden om återremiss biträds av en tredjedel var av de närvarande ledamöterna. I en sådan situation får kommunstyrelsen beakta detta i sin fortsatta hantering av frågan (prop. 2008/09:21 s. 86 och 101).

Återremissyrkanden i nämnd/kommunstyrelsen behandlas på motsvarande sätt, med den skillnaden att det krävs enkel majoritet för att yrkandet ska vinna bifall.

Återremittering av ett ärende görs till det beredande organet

Som angetts ovan skickas ärendet vid återremittering tillbaka till det beredande organet, som kan vara en nämnd, en fullmäktigeberedning eller kommunstyrelsen. Det beredande organet ska därefter bereda ärendet på nytt och lämna ett förslag till beslut i ärendet (prop. 2016/17:171 s 349). Ett kommunalt bolag är inget beredningsorgan i kommunallagens mening och stadsledningskontoret menar därför att en minoritet i kommunfullmäktige inte kan besluta om återremittering av ett ärende till ett kommunalt bolag. Av tidigare refererade bestämmelser i kommunallagen framgår vidare att det ytterst är majoriteten i kommunfullmäktige som avgör vilket eller vilka beredningsorgan som ska bereda ett ärende. Ärendet behöver dock inte återremitteras till kommunstyrelsen om en annan nämnd deltagit i den tidigare beredningen, utan kan återremitteras direkt till den andra nämnden. Kommunstyrelsen ska i så fall ges tillfälle att yttra sig och om nämnden inte lämnar förslag till beslut i ärendet, är det kommunstyrelsens uppgift att göra det (jfr 5 kap. 28 § KL).

Som redovisats ovan är det den som yrkar återremiss som också anger motiveringen till återremitteringsbeslutet och på så vis preciserar vilka ytterligare utredningsåtgärder som man anser behöver vidtas. Det är dock majoriteten i det beredande organet dit ärendet återremitterats som avgör beredningens omfattning och när ärendet kan anses vara tillräckligt berett för att åter behandlas i kommunfullmäktige (prop. 2001/02:80 s. 79 och prop. 2008/09:21 s. 85). I den nya beredningen av ärendet kan förvaltningen komma fram till ett nytt förslag.

Yrkande i fullmäktige som innebär ett nytt ärende

Ordföranden ska vägra lägga fram ett förslag till beslut, om ordföranden anser att förslaget innebär att ett nytt ärende väcks (5 kap. 57 § KL). Bakgrunden till bestämmelsen är att kommunfullmäktige inte får avgöra ett ärende som inte är berett, om ärendet inte omfattas av något av undantagen från beredningskravet i 5 kap. 29–33 §§ KL. Bestämmelsen är också nära sammankopplad med ordförandens plikt att tillse att bara sådana ärenden avgörs som har tillkännagetts på ett korrekt sätt (jfr 5 kap. 13–14 §§ och 52 § KL).

Av arbetsordningen för Göteborgs kommunfullmäktige framgår (23 §) att ordföranden avgör om ett yrkande är ett nytt ärende eller ligger inom ärendets ram. Om yrkandet innebär en ny fråga ska ordföranden vägra ställa proposition på det. Ordförandens beslut kan inte ställas under omröstning.

I kommentaren till arbetsordningen anges att om ordföranden anser att förslaget ligger utanför ärendet och någon ledamot ändå yrkar på att denna fråga ska avgöras direkt, ska ordföranden vägra ställa proposition på förslaget. Ett sådant förslag kan alltså inte omedelbart avslås eller antas. Däremot kan fullmäktige remittera förslaget till kommunstyrelsen för beredning. Det lämpligaste är emellertid att ordföranden hänvisar förslagsställaren att i stället väcka motion i frågan. Då får fullmäktige möjlighet att vid ett senare sammanträde ta ställning till förslaget.

Rätten att avstå från beslut

Enligt 4 kap. 25 § kommunallagen har en ledamot i fullmäktige eller i en nämnd rätt att avstå från att delta i en omröstning eller i ett beslut.

Från denna bestämmelse finns det två undantag:

1. Ordföranden är skyldig att rösta, när det behövs för att ärendet ska kunna avgöras.
2. En ledamot i en nämnd som deltar i handläggningen av ett ärende ska delta i avgörandet av ärendet, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Detta innebär ingen skyldighet att rösta för fler än ett förslag. Att avstå och inte delta i beslut är i kommunallagens mening samma sak - det förra är begreppet som vanligtvis används när ledamot avstår vid omröstning (votering), medan det senare begreppet används när ledamot avstår och ärendet avgörs genom acklamation. Den ledamot som önskar avstå från att delta i ett beslut måste tillkännage det innan beslutet fattas.

Ledamot som avstår räknas fortfarande som närvarande vid sammanträdet. Det innebär att ledamoten ska sitta kvar vid bordet (till skillnad från då jäv föreligger), och någon ersättare ska inte heller träda in. Den situationen kan då uppstå att det endast är en minoritet, till exempel tre av elva ledamöter som deltar i en omröstning. Detta påverkar inte nämndens beslutsförmåga. Att ledamot avstår ska antecknas i protokollet enligt 5 kap. 67 § p. 5 kommunallagen.

Se även Nämndledamöters ansvar – Skrift från stadsrevisionen

Yttranden och protokollsanteckningar

Göteborgs kommunfullmäktige har i enlighet med 4 kap. 28 § kommunallagen beslutat att ledamöter eller ersättare i kommunstyrelsen har rätt att delta i sammanträden med nämnder inom det egna ansvarsområdet och har då rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten samt rätt att få sin mening antecknad i protokollet, se KS reglemente 3 kap. 12 §.

Någon motsvarande bestämmelse som reglerar protokollsanteckningar i den egna nämnden saknas i såväl kommunallagen som i stadens egna styrande dokument. Det innebär att lagregler om den typ av yttranden som av tradition används i Göteborgs Stad saknas. Enligt stadsledningskontorets bedömning bör dock sådana yttranden behandlas på samma sätt som protokollsanteckningar i andra nämnder. Eftersom protokollet förs på ordförandes ansvar bör det också vara upp till ordföranden att avgöra om sådana yttranden kan föras in i protokollet eller fogas till detsamma som en bilaga. Om ordförandens bedömning ifrågasätts, är det upp till den nämnden att avgöra om det särskilda yttrandet ska tillåtas eller inte. Ordföranden har rätt att kräva en redovisning av innehållet i en sådan anteckning om den ska tas med i protokollet. Även enskilda ledamöter har rätt att kräva motsvarande redovisning för det fall nämnden ska besluta om anteckningen får biläggas protokollet. Rätten att lämna en protokollsanteckning förutsätter att ledamoten eller ersättaren är närvarande vid sammanträdet, men det är inte nödvändigt att ledamoten eller ersättaren deltar i beslutet.

Protokollen ska i princip vara så ”rena” som möjligt och i huvudsak handla om vilka yrkanden som framförts och besluten, inte själva argumenten bakom yrkandena.

Se även Nämndledamöters ansvar – Skrift från stadsrevisionen

Reservation

Enligt 4 kap. 27 § kommunallagen får en förtroendevald som har deltagit i avgörandet av ett ärende reservera sig mot beslutet. Reservationen ska anmälas innan sammanträdet avslutas. Det krävs inte att en ledamot har yrkat att fullmäktige eller en nämnd ska fatta ett annat beslut för att ledamoten ska ha rätt att reservera sig. Däremot måste ledamoten ha deltagit i avgörandet av ärendet. Om en ledamot/tjänstgörande ersättare utnyttjar rätten att avstå, går det alltså inte att reservera sig mot beslutet. En ledamot/tjänstgörande ersättare som har deltagit i en förberedande omröstning i ett ärende och som sedan har avstått från att rösta i huvudvoteringen har dock rätt att reservera sig mot det slutliga beslutet i ärendet. Reservationen behöver inte anmälas innan sammanträdet går vidare till nästa punkt på dagordningen. Det räcker att den anmäls före sammanträdet slut. En reservation får vara motiverad eller omotiverad (blank). Den kan vara muntlig eller skriftlig. Om skriftlig reservation anmäls vid sammanträdet måste den ha inkommit senast vid tidpunkten för protokollets justering. Motsvarande gäller vid omedelbar justering. Reservanten bestämmer själv över innehållet i en sådan reservation.

Så kallad gruppreservation är tillåten med den innebörden att om en ledamot meddelar att dennes parti reserverar sig mot beslutet i kommunfullmäktige ska det uppfattas som att alla i detta parti reserverat sig. Det ankommer dock på ordföranden att försäkra sig om vilka som står bakom en sådan gruppreservation.

I praktiken nyttjas reservationsrätten främst för att markera att en förtroendevald har en mening som avviker från majoriteten på rent politiska grunder.

Se även Nämndledamöters ansvar – Skrift från stadsrevisionen

Stadsledningskontoret 2023-08-29

Område juridik och Område ärende och utredning, KF/KS sekretariat