

Nr 23*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner
angående information till kommunala fullmäktige
om arbetet inom kommunens styrelse.*

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 358 i första kammaren av herr *Schött m. fl.* och nr 420 i andra kammaren av herr *Bengtson* i Solna *m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte uppdraga åt kommunalrättskommittén att utreda vilka åtgärder som, genom ändrad lagstiftning eller på annat sätt, bör vidtagas för att främja kommunala fullmäktigeledamöters möjligheter att erhålla fortlöpande informationer om arbetet inom kommunens styrelse.»

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionen i första kammaren.

Gällande ordning

Några särskilda bestämmelser, som åsyftar att bereda de kommunala fullmäktige information om arbetet inom kommunens styrelse, finns inte i kommunallagen (KomL). Det enda stadgande, som må anses vara av betydelse från denna synpunkt, är 14 §, som behandlar kungörelse om fullmäktigsammanträde. Sådan skall minst en vecka före sammanträdet anslås på kommunens anslagstavla och införas i en eller flera ortstidningar samt även senast fyra dagar före sammanträdet delges varje fullmäktig. Kungörelsen skall bl. a. innehålla uppgift om de ärenden, som skall behandlas på sammanträdet. Härtill må antecknas, att det enligt 30 § KomL åligger kommunens styrelse att bereda de ärenden, som skall förekomma till behandling i fullmäktige. Närmare informationer om styrelsens handläggning av de på kungörelsen om fullmäktigsammanträde uppsatta ärendena eller om styrelsens arbete i övrigt har inte i KomL garanterats fullmäktiges ledamöter. Skyldighet föreligger sålunda inte att till kungörelse, som tillställes ledamöterna, foga handlingar rörande de angivna ärendena. Så sker emellertid i stor utsträckning. Om praxis lämnas vissa uppgifter i de remissyttranden, som nedan återges.

Det må i sammanhanget antecknas, att reglerna i landstingslagen (LL) i här berörda hänseenden är annorlunda utformade. Sålunda skall enligt

20 § 2 mom. alla till landstinget i behörig ordning inkomna förslag tryckas och, såvitt ske kan, minst åtta dagar före lagtima mötes början översändas till samtliga landstingsmän. Inom samma tid skall även föredragningslista över de ärenden, som skall behandlas på mötet, utsändas till landstingsmännen. Vidare föreskrivs i 41 § LL, att förvaltningsutskottet skall till landstinget avge berättelse över sin verksamhet under tiden från senaste lagtima möte. Dessa från KomL avvikande bestämmelser får ses mot bakgrunden av de speciella förhållandena inom landstingen. Enligt nuvarande ordning sammanträder dessa endast en gång årligen till lagtima möte, som pågår en vecka. Urtima möte kan inkallas men så sker i praxis mera sällan. Att ett särskilt informationsbehov yppar sig för landstingsmännen, vilket saknar motsvarighet för de primärkommunala fullmäktige, är tydligt. Om aktuella reformer i berörda hänseenden lämnas upplysningar nedan.

Motionerna

Motionärerna redogör inledningsvis för bestämmelserna om kungörelse till fullmäktigesammanträde och antecknar, att uppgifterna om ärenden, som skall behandlas, i många kommuner kompletteras med handlingar, ehuru någon skyldighet därtill inte föreligger. Fullmäktige har givetvis tillgång till vederbörliga handlingar på något ställe i kommunen, som regel på kommunalkontor eller drätselkontor, anmärker motionärerna, men det kan vålla vederbörande besvär att ta del av handlingarna där. För förvärvsarbetande innebär det många gånger orimliga uppoffringar, då de kommunala kontoren bara är öppna under ordinarie arbetstid. Ofta är långa avstånd ett annat eller ytterligare hinder för besök på kommunens kontor. Dessa olägenheter blir ännu mera utpräglade i den mån kommunerna blir större genom att kommunsammanläggningar vidtages inom kommunblocken, uttalar motionärerna. Även i de kommuner, där kungörelserna till fullmäktiges sammanträden åtföljs av handlingar, har fullmäktige enligt motionärerna ofta otillräckliga informationer.

I motionerna anföres vidare:

Antingen mer eller mindre fullständiga handlingar åtföljer kallelse till fullmäktigesammanträde eller inte, är det tyvärr så att den beslutande representationen ofta saknar tillräcklig kännedom inte bara om beredningen av fullmäktiges ärenden utan också om de övriga arbetsuppgifter som åvilar kommunens styrelse.

Möjligen skulle en enkel lösning av flertalet tillhörande problem vara att protokollen från sammanträden med kommunens styrelse obligatoriskt tillställas fullmäktiges ledamöter. För att detta krav skall kunna uppfyllas erfordras emellertid att bestämmelser därom införes i kommunallagen.

Denna utväg kan emellertid erbjuda både lagtekniska och praktiska svårigheter. På den lagtekniska sidan kan t. ex. dels diskuteras huruvida en detaljbestämmelse av ovan antydd art är förenlig med kommunallagens anda

samt dels hur en sådan tvingande bestämmelse skall kunna bringas i samstämmighet med lagtext och praxis beträffande kommunalbesvär. De praktiska svårigheterna består dels i ökad arbetsbelastning för kommunernas styrelser och dels i att åstadkomma en sammanträdesplanering, som ger åtgärden verklig betydelse. Kommer styrelseprotokollet fullmäktigeledamöterna till handa först efter det att fullmäktige fattat beslut i ärende vars styrelsebehandling redovisas i protokollet, är ju åtgärden i detta hänseende till ringa praktisk nytta.

Åtgärder av något slag i den antydda riktningen är av största betydelse för att stärka och bevara den kommunala självstyrelsen och demokratien, uttalar motionärerna avslutningsvis.

Remissyttranden

Över motionerna har utskottet inhämtat yttranden från Svenska kommunförbundet och Svenska stadsförbundet. Båda avstyrker motionerna. Deras ständpunkt kan sammanfattningsvis anges sålunda, att informationsfrågan väl är förtjänt att noga uppmärksammas men att en lösning inte bör sökas genom lagstiftningsåtgärder utan på andra vägar.

Svenska kommunförbundet anför i sitt yttrande:

Inom det stora flertalet kommuner torde redan nu »fullmäktiges handlingar» utsändas till samtliga fullmäktigeledamöter i tryckt eller stencilrad form. Bland dessa handlingar återfinns i avskrift protokollsutdrag rörande kommunalnämndens/drättselkammarens yttranden och beslut. Förbundets styrelse är medveten om att informationen till fullmäktiges ledamöter kan vara bristfällig och att det även kan förekomma att fullmäktiges handlingar, där desamma enligt fullmäktigebeslut skall utsändas till ledamöterna, kan komma ledamöterna tillhanda så sent, att det kan uppstå svårigheter för enskilda ledamöter att hinna sätta sig in i de olika ärendena. Enligt förbundets uppfattning är detta emellertid icke bristfälligheter som lämpligen kan avhjälpas med lagstiftningsåtgärder. Snarare är det här fråga om att på det lokala planet söka åvägabringa en sådan ordning som leder till bättre information för fullmäktigeledamöterna. Härvidlag har ju även de politiska partierna och den av desamma bedrivna informationsverksamheten inom exempelvis de olika politiska fullmäktigegrupperna en stor uppgift att fylla. Den muntliga information som därvid kan lämnas av ledamöter, som i egenskap av ledamöter i kommunalnämnd/drättselkammare, kommittéer etc. behandlat de olika ärendena, kan vara ett värdefullt komplement till den information som erhålles ur fullmäktiges handlingar.

Enär det syftemål som motionärerna eftersträvar, enligt förbundets uppfattning enklast kan uppnås icke genom lagstiftningsåtgärder utan genom praktiska åtgärder på det lokala planet, avstyrker förbundets styrelse de likalydande motionerna I: 358 och II: 420.

Svenska stadsförbundet utvecklar sin mening sålunda:

Det är givetvis angeläget, att ledamöterna av kommunens beslutande organ skall kunna grunda sina ständpunktstaganden icke endast på ett så

fullständigt utredningsmaterial som möjligt i de enskilda ärendena utan även på en god kännedom om den kommunala verksamheten i allmänhet. Enligt styrelsens mening bör emellertid den i motionerna behandlade frågan om bättre information för fullmäktiges ledamöter lösas i annan ordning än genom lagstiftning.

Beträffande den del av informationsproblemet, som avser fullmäktiges tillgång till handlingar i de ärenden, vilka föreläggas dem för avgörande, vill styrelsen först framhålla, att i städerna åsyftade handlingar regelmässigt utsändes till fullmäktiges ledamöter — i tryck eller på annat sätt mångfaldigade — i samband med kallelsen till sammanträdet. Att i kommunallagen införa bestämmelse om skyldighet för fullmäktiges ordförande att låta bifoga handlingar till kallelsen skulle därför för städernas del närmast innebära en kodifiering av gällande praxis.

Någon utökning av den lagbestämda minimitid, inom vilken kungörelsen om sammanträde — i städerna således normalt kallelse jämte handlingar — skall delgivas envar fullmäktig, torde icke kunna genomföras utan risk för menliga återverkningar på effektiviteten i det kommunala arbetet genom den onläggning av sammanträdesordningen, som då ej sällan skulle betingas av rent praktiska skäl. I många städer tillämpar man emellertid längre tidsfrister än den i kommunallagen såsom minimum angivna.

I motionerna antydes även möjligheten av att tillgodose fullmäktigeledamöternas behov av tillgång till handlingarna genom att vederbörande kansli eller kontor hålles öppet kvällstid. Ett regelbundet öppethållande kvällstid av kommunala expeditioner förekommer på sina håll i städerna och har där ansetts vara av värde. Styrelsen kan dock ej anse, att så starka skäl talar för ett kvällsöppethållande, att lagbestämmelser härom är påkallade.

Också en annan sida av informationsproblemet föres på tal i motionerna, nämligen den, som avser åtgärder ägnade att ge fullmäktige bättre kännedom om de arbetsuppgifter, vilka åvilar kommunens styrelse utan direkt samband med beredningsfunktionerna. Motionärerna umgås med tanken på att protokollen från kommunens styrelses sammanträden fortlöpande bör tillställas fullmäktiges ledamöter. Även om man kan ha förståelse för syftet med den tänkta anordningen, måste man enligt styrelsens mening av principiella såväl som praktiska skäl här ställa sig avvisande. Den i vår kommunalrätt genomförda kompetensfördelningen mellan det beslutande organet och förvaltnings- och verkställighetsorganen innebär ju icke, att fullmäktige kan anses vara överordnade de administrativa organen i den bemärkelsen, att fullmäktige har ansvaret för nämndernas verksamhet. En stor mängd av de ärenden, som kommunens styrelse har att befatta sig med, är hänförlig till vad som i kommunallagen avses med termen »förvaltning och verkställighet», och faller inom styrelsens egen maktsfär.

En skyldighet för kommunens styrelse att fortlöpande hålla fullmäktiges ledamöter underrättade om arbetet inom styrelsen genom utsändande av protokollen skulle även vara förenad med betydande praktiska svårigheter av olika slag. Den administrativa apparaten skulle säkerligen ofta behöva utbyggas, om allt det omfattande materialet i form av protokoll med tillhörande handlingar från kommunstyrelsens sammanträden skulle mångfaldigas och distribueras till fullmäktiges ledamöter. Vid ett sådant förfarande måste man även beakta gällande sekretessbestämmelser. Ett utsändande av protokollen kunde vidare vara direkt olämpligt, när där behandlades ärenden, som ännu vore under utredning. Bl. a. av dessa skäl torde den av motionärerna skisserade ordningen icke vara praktiskt genomförbar.

Informationsfrågan inom landstingen

Utskottet vill i detta sammanhang anteckna, att frågan om information till landstingens ledamöter behandlas i proposition nr 61 med förslag till vissa ändringar i LL, över vilken utskottet denna dag avger utlåtande, nr 20. Propositionen bygger på ett av 1962 års landstingsutredning avlämnat betänkande (SOU 1963: 64). Huvudsyftet med de reformer, som sålunda föreslås för landstingens del, är att förhindra, att expansionen av den landstingskommunal verksamheten får till följd att den beslutande församlingen, landstinget, förlorar kontakten med verksamheten. För att uppnå detta syfte föreslås bl. a. tätare eller längre landstingsmöten, längre tid för landstingens beredning samt decentralisering av vissa uppgifter från förvaltningsutskottet till andra utskott och nämnder, varigenom landstingsmännen i större utsträckning kan engageras i landstingens verksamhet. De informationsfrågor, som i förevarande motioner upptagits för primärkommunernas del, har varit föremål för särskild uppmärksamhet under utredningsarbetet. Både utredningen och departementschefen understryker frågornas vikt. Vissa rekommendationer lämnas, men det framhålles, att det varken är möjligt eller lämpligt att genom författningsbestämmelser reglera i vilken omfattning och i vilka former informationsverksamheten skall bedrivas. Utskottet har anslutit sig till denna uppfattning i sitt utlåtande, vartill här i övrigt hänvisas.

Utskottet

De i förevarande motioner aktualiserade frågorna om information till ledamöterna i de kommunala fullmäktigförsamlingarna är otvivelaktigt förtjänta av uppmärksamhet. Deras betydelse ökar med den fortgående vidgningen av de kommunala arbetsuppgifterna liksom naturligtvis även med utvecklingen mot allt större kommuner med därav följande försvårade kommunikationer för de enskilda fullmäktigledamöterna.

De berörda frågorna är emellertid inte av beskaffenhet att kunna lösas genom lagstiftningsåtgärder. I vilken omfattning och i vilka former informationsverksamhet skall bedrivas är spörsmål, som i första hand bör övervägas på det lokala planet och inom de kommunala förbunden. Av de ovan redovisade yttranden, som inhämtats från de berörda förbunden, har också framgått, att frågorna följs med uppmärksamhet.

Av anförda skäl får utskottet hemställa,

att motionerna I: 358 och II: 420 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 6 april 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson*, Dahl, Dahlén och Hernelius; samt

från andra kammaren: herrar Nilsson i Östersund, Henningsson, Wahlund, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Larsson i Luttra*, Andersson i Billingsfors, Andersson i Storfors, Keijer* och Werbro*.

* Ej närvarande vid justeringen.