

Nr 11

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om ändrade bestämmelser angående kommunala mandattider.

Konstitutionsutskottet har till gemensam behandling förehaft:

1) de likalydande motionerna nr 5 i första kammaren av fru *Segerstedt Wiberg* och herr *Ernulf* samt nr 8 i andra kammaren av herr *Sjöholm m. fl.*;

2) de likalydande motionerna nr 44 i första kammaren av herr *Ahlmark m. fl.* och nr 64 i andra kammaren av herrar *Ullsten* och *Antonsson*;

3) de likalydande motionerna nr 127 i första kammaren av herrar *Schött* och *Strandberg* samt nr 161 i andra kammaren av herrar *Bengtson* i Solna och *Petersson*; och

4) de likalydande motionerna nr 254 i första kammaren av herrar *Göran Karlsson* och *Tage Johansson* samt nr 323 i andra kammaren av herr *Forsberg m. fl.*,

Samtliga dessa motioner åsyftar i första hand att den tidsförskjutning skall undanröjas, som enligt gällande kommunallagar utom den särskilda lagen för Stockholm föreligger mellan mandatperioderna för å ena sidan kommunernas beslutande organ och å andra sidan deras styrelser. Därutöver berörs även bl. a. fakultativa nämnder samt skolstyrelser i vissa av motionerna.

Gällande bestämmelser

Mandattiden för kommunal-, stads- och kyrkofullmäktige och landsting är fyra år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det då valet skett, enligt stadganden i 8 § kommunallagen (KomL), 11 och 33 §§ lagen om församlingsstyrelse (LFS) och 9 § landstingslagen (LtL). Enligt 8 § kommunallagen för Stockholm (KomLSthm) gäller för stadsfullmäktige i huvudstaden en mandattid på fyra år med början den 15 oktober det år då valet skett. Församlingsdelegerades mandatperiod sammanfaller enligt 40 § 3 mom. LFS med kyrkofullmäktiges.

För kommunens styrelse — kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium, kyrkoråd och landstings förvaltningsutskott — är mandattiden likaledes fyra år men börjar löpa först ett år senare än för de beslutande organen enligt stadganden i 33, 47 och 48 §§ KomL, 46 § och 63 § 2 mom.

LFS samt 44 § LtL. En annan ordning gäller i huvudstaden. Stadskollegiet väljs enligt 33 § KomLSthm vid stadsfullmäktiges första sammanträde under varje tjänstgöringsår. Borgarråden utses enligt 45 § 1 mom. vid fullmäktiges första sammanträde under ny mandatperiod; valet gäller för fyra år. Det må även antecknas att särskild bestämmelse saknas om mandattiden för kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet (jfr 62 § LFS) som härutinnan skiljer sig från övriga kyrkoråd.

För kommunernas s. k. fakultativa nämnder — sådana som kommunerna äger tillsätta efter gottfinnande »för särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr» — saknar KomL, LFS och LtL stadganden om mandattid. Hänvisas må till 45 § KomL, 57 § 2 mom. LFS och 54 § tredje stycket LtL; i uppräkningsarna av de regler för kommunens styrelse som skall gälla har de om mandattid ej upptagits. Enligt 51 § 1 mom. KomLSthm skall tjänstgöringstiden för de av stadsfullmäktige valda ledamöterna och suppleanterna i fakultativa nämnder vara två år, räknade från och med den 1 januari året efter det då valet skett.

Beträffande mandattiden för skolstyrelse hänvisar 14 § skollagen till vad som stadgas i 33 § KomL för kommuns styrelse.

Förarbeten

Beträffande *landskommunerna* har en sådan tidsförskjutning mellan fullmäktiges och kommunalnämndens mandattider, som KomL nu innehåller, varit stadgad sedan år 1922. Bestämmelse därom infördes i samband med att den tidigare föreskrivna successiva förnyelsen av fullmäktige och kommunalnämnd bragtes att upphöra. I det betänkande, som låg till grund för reformerna, hade kommunalförfattningssakkunniga föreslagit, att kommunalnämnd skulle väljas i december månad andra året efter det att fullmäktigeval ägt rum. Som skäl härför anfördes bl. a. att man borde söka undvika plötslig omkastning eller ensidighet i förvaltningen, som kunde bli en följd av en mer eller mindre samtidig förnyelse av fullmäktige och nämnd, samt att kommunalnämnd inte borde utses av fullmäktige som var helt nya i sin funktion. De sakkunnigas förslag upptogs, då proposition framlades nämnda år (nr 120). Under riksdagsbehandlingen vidtogs emellertid ändringen, att tidsförskjutningen nedbragtes till ett år. I sitt utlåtande (nr 19) anförde konstitutionsutskottet, att propositionens förslag visserligen från en del synpunkter kunde förefalla lämpligt, men att det syntes vara en avgörande olägenhet, att kommunalnämnden kunde komma att under två års tid ha en annan sammansättning än fullmäktige. Det kunde emellertid inte komma i fråga att för undvikande av nämnda olägenhet förlägga kommunalnämndsvalen till samma år som fullmäktigvalen.

I fråga om *städerna* saknades motsvarande stadgande före KomL:s till-

komst år 1953. Över huvud innehöll varken 1862 års stadskommunala förordning eller 1930 års lag om kommunalstyrelse i stad några bestämmelser om mandattid för drätselkammare. Ställningstagandet då en för land och stad gemensam kommunallag antogs innebar, att de tidigare reglerna om mandattiden för kommunalnämnd utsträcktes till att generellt gälla för kommuns styrelse.

Frågan om tidsförskjutningen mellan fullmäktiges och styrelsens mandatperioder blev föremål för ingående överväganden och delade meningar i *förarbetena till KomL*. I kommunallagskommittén (SOU 1952: 14) uttalade sig en majoritet av fem ledamöter för att samma mandattid skulle gälla för fullmäktige och styrelsen, medan fyra ledamöter reserverade sig till förmån för den ordning som dittills gällt i landskommunerna. Propositionen (1953: 210) anslöt till majoriteten. I konstitutionsutskottet, vars utlåtande (nr 22) godkändes av riksdagen, följde emellertid flertalet reservanterna. Departementschefen anförde i propositionen bl. a. följande till stöd för sin mening:

Vad som framför allt bestämt min ståndpunkt är, att det synes mest för- enligt med den moderna demokratiens allmänna grunder, att den fullmäktiguppsättning, som framgått ur ett val, så snart som möjligt blir i tillfälle att öva inflytande på kommunens angelägenheter. Argumentet att de nyvalda fullmäktige skulle vara mindre skickade att så kort tid efter valet som här avses utse styrelse synes mig ej kunna tillmätas större vikt. Erfarenheten visar, att vid varje val en mycket stor procent fullmäktige omväljes. Och de som väljes första gången är ofta personer, som redan förvärvat viss erfarenhet i nämnder och styrelser eller eljest ådagalagt intresse för kommunala angelägenheter. Enär såsom kommittémajoriteten erinrat förskjutningarna mellan partierna vid fullmäktigvalen mera sällan är avsevärda, är det sannolikt, att den styrelse, som utses av de nyvalda fullmäktige, oftast kommer att innesluta flertalet av ledamöterna i den äldre styrelsen. Med hänsyn till dessa förhållanden torde man ej behöva hysa några farhågor för att genomförandet av förslaget skulle bli till nackdel för kontinuiteten i det kommunala arbetet. Helt allmänt sett förefaller den föreslagna ordningen kunna underlätta detta arbete genom att de friktioner undvikas som kan uppstå mellan en nyvald representation och en styrelse, vars sammansättning icke återspeglar representationens. Att samspelet mellan kommunens båda viktigaste organ är av stor betydelse för den kommunala verksamhetens fortgång behöver icke här särskilt understrykas.

Konstitutionsutskottet utvecklade skälen för sin motsatta ståndpunkt på följande sätt:

I likhet med departementschefen anser utskottet, att beaktansvärda skäl kunna anföras för båda alternativen. Enligt utskottets mening överväga emellertid skälen för att välja den ordning, som f. n. gäller för kommunalnämnd. Det må i detta avseende till en början framhållas, att det nuvarande systemet såvitt erfarenheten visar fungerat tillfredsställande såväl i landskommunerna som i de många städer, där drätselkammare utses enligt motsvarande regler som för kommunalnämnd. Detta bekräftas därav att

frågan om en ändrad ordning över huvud taget icke synes ha tagits upp till debatt på kommunalt håll förrän med anledning av kommitténs förslag. Redan detta förhållande manar till försiktighet, när det gäller att överväga införandet av nya bestämmelser. Härutöver må understrykas den nuvarande ordningens betydelse för stadgan och kontinuiteten i kommunalförvaltningen. Det måste också anses värdefullt, att nyvalda fullmäktigledamöter med denna ordning vinna förtrogenhet med de kommunala angelägenheterna, innan de deltaga i det viktiga valet av kommunens styrelse. Att styrelsevalets förläggande i nära anslutning till valet av fullmäktige kan komma att på många håll orsaka en onödigt politisering av sistnämnda val förefaller utskottet mycket sannolikt. I varje fall är det antagligt, att frågan om styrelsens blivande sammansättning skulle komma att spela en betydligt större roll än nu vid förberedelserna för fullmäktigvalet och därmed skymma blicken för detta vals betydelse för övriga kommunala angelägenheter. Till det sagda må tilläggas, att man genom att bibehålla det system, som gäller för kommunalnämndsval, undviker den i och för sig mindre lämpliga anordningen med två samtidigt fungerande fullmäktigförsamlingar. Dessutom undgås de komplikationer som uppstå om fullmäktigvalet överklagas och klagomålen ej hunnit prövas vid den tid, då styrelsen skall utses, respektive om valet då upphävts men nytt val ännu ej ägt rum.

Det bör nämnas att kommunallagskommittén inte ifrågasatte någon särskild bestämmelse om mandattiden för fakultativa nämnder, motsvarande den som föreslogs för kommuns styrelse. Kommittén framhöll, att de skäl som anförts för ifrågavarande bestämmelse inte kunde åberopas till stöd för att kommunernas nämnder över lag skulle nyväljas omedelbart efter ett fullmäktigval. Även om vissa skäl kunde anföras därför, var dessa inte alls av samma styrka eller art som de vilka åberopats i fråga om nyval av styrelsen. Departementschefen anslöt sig till kommittén även på denna punkt och uttalade, att kommunerna borde ha fria händer i det berörda hänseendet.

För *landstingen* gällde intill LtL:s tillkomst år 1954, att förvaltningsutskottet hade en ettårig mandattid, löpande mellan två lagtima landsting. Kommunallagskommittén (SOU 1952:48) föreslog att samma ordning som beträffande primärkommunerna enligt dess förslag till KomL skulle införas så till vida, att mandattiden skulle fastställas till fyra år, löpande från årskiftet närmast efter valet. Med avseende på förhållandet mellan utskottets och landstingets mandatperioder föreslogs emellertid, utan meningsskiljaktigheter, den avvikelser, att utskottet skulle utses året efter landstingsvalet, dvs. den nu gällande ordningen. Som motivering anförde kommittén, efter att ha hänvisat till betänkandet med förslag till KomL i motsvarande fråga:

Oavsett huruvida de där anförda synpunkterna kunna i och för sig tillerkännas berättigande i fråga om tiden för förvaltningsutskottets tillsättning, måste beaktas de betydande olägenheter och kostnader, som skulle vara förenade med ett inkallande av landstinget enbart för val av förvaltningsutskott. Med hänsyn härtill har det ansetts lämpligt att förlägga valet till det ordinarie landstingsmöte, som hålles året efter det, då allmänna val av landstingsmän ägt rum.

Kommitténs förslag på förevarande punkt följdes såväl i propositionen (1954:119) som i konstitutionsutskottets utlåtande (nr 12).

Det må antecknas att landstingsutredningen vid sin översyn av landstingens organisation och arbetsformer (SOU 1963:64) ej ingick på den här aktuella frågan om förvaltningsutskottets mandattid. Det förtjänar dock att i sammanhanget nämnas, att utredningens förord för flera landstingsmöten om året och därav motiverade, av statsmakterna följda (prop. 1965:61, KU 20) förslag om avskaffande av skillnaden mellan lagtima och urtima möten medförde den konsekvensen, att LtL numera endast föreskriver att förvaltningsutskottet skall väljas »vid landstingsmöte» det angivna året, medan det tidigare stadgades att valet skulle förrättas vid det lagtima mötet, dvs. i oktober månad.

Beträffande *församlingarna* må i korthet antecknas, att en bestämmelse motsvarande den som införts för kommunalnämnd år 1922 upptogs i lagen om församlingsstyrelse år 1930 (prop. 100, KU 31). Frågan om förhållandet mellan kyrkofullmäktiges och kyrkorådets mandatperioder upptogs inte till närmare övervägande i förarbetena till gällande LFS (SOU 1957:15, prop. 1961:70, KU 16).

De särskilda regler som i det här aktuella hänseendet gäller för *kommunalstyrelsen i Stockholm* skall ses mot bakgrunden av att det över huvud inte fanns några lagregler om mandattid för städernas styrelser före KomL:s tillkomst och att huvudstaden alltid varit undantagen från de allmänna kommunalförfattningarna. Den ordning som tidigare gällt i Stockholm blev bestående genom att någon ändring till överensstämmelse med KomL på den berörda punkten inte företogs vid tillkomsten av KomLsthm år 1957. I propositionen därom (nr 16) upplystes, att de sakkunniga förordat att mandattiden för stadskollegiet alltjämt skulle vara ett år och till stöd därför anfört:

För Stockholms del har det årliga valet ansetts vara lämpligt och fördelaktigt bl. a. med hänsyn till stadskollegiets betydelsefulla funktioner. Det årliga valet utgör härvid en bättre garanti för att kollegiet alltid kan vara sammansatt av de främsta företrädarna för de politiska partierna. Kommunallagskommittén har som motiv för KL:s regel härutinnan framhållit vikten av att kommunens styrelse får utöva sin verksamhet under en längre tidsperiod. Erfarenheten får emellertid för Stockholms del anses ha utvisat, att även med den där gällande ordningen denna synpunkt väl kunnat praktiskt tillgodoses.

Någon erinran hade inte under remissbehandlingen gjorts mot de sakkunnigas förslag, vilket godtogs av departementschefen. Inte heller i fråga om tidpunkten för valet hade från något håll ansetts föreligga anledning att frångå gällande ordning. Någon ändring föreslogs därför inte i propositionen. Konstitutionsutskottet ingick i sitt utlåtande (nr 1) inte på de här aktuella spörsmålen.

Motionerna

I *motionerna vid 1)* i ingressen ovan hemställs, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära förslag till sådan ändring i kommunallagen av den 18 december 1953, att mandatperioden för kommuns styrelse och för kommunala nämnder och styrelser bringas till tidsmässig överensstämmelse med mandatperioden för fullmäktigeförsamlingen». — Texten är tryckt i *andra* kammaren.

I *motionerna vid 2)* ovan hemställs, »att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t begära förslag till sådan ändring i kommunallagen att mandatperioderna för stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige och landsting samt för nämnder, styrelser och utskott så långt möjligt bringas att sammanfalla med den ordning som skisseras» i motionerna, vilka förordar att de för Stockholm gällande reglerna i princip införs för alla kommuner. — Texten är tryckt i *första* kammaren.

I *motionerna vid 3)* ovan hemställs, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om skyndsamt utredning och förslag rörande sådana ändringar i kommunallagarna, att mandattiden för kommun — såväl primärkommun som landsting — styrelser och nämnder kommer att sammanfalla med mandattiden för kommunernas beslutande församlingar». — Texten är tryckt i *första* kammaren.

I *motionerna vid 4)* ovan hemställs, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om sådana ändringar i kommunallagen och lagen om skolstyrelse, att de allmänna valen av fullmäktige får snabbare genomslag på sammansättningen av kommunens styrelse och skolstyrelse». — Texten är tryckt i *andra* kammaren.

Beträffande motiveringen överensstämmer motionerna nära inbördes och med vad som anfördes av kommunallagskommitténs majoritet i 1952 års betänkande och av departementschefen i 1953 års proposition, varom hänvisas till redogörelsen i det föregående. Motionsyrkandena företer som framgått skillnader med avseende på vilka kommunala organ som anges; några särskilda synpunkter som anknyter till olikheterna härutinnan innehåller emellertid inte motiveringarna.

Vissa utredningar m. m.

I förevarande sammanhang bör i korthet antecknas de viktigaste utredningar som för närvarande pågår i frågor av mera central betydelse för kommunalförvaltningens organisation och arbetsformer.

Kommunalrättskommittén tillsattes i början av år 1959 för att verkställa utredning rörande ett flertal spörsmål. Dess uppdrag har därefter vid åt-

skilliga tillfällen utvidgats genom tilläggsdirektiv. Till de viktigaste av dess nuvarande arbetsuppgifter hör att verkställa en översyn av den kommunala kompetensen. Denna översyn skall i första hand avse de borgerliga primärkommunerna, men i viss utsträckning kommer även landstingen in i blickfältet. Bland övriga uppgifter må nämnas att verkställa översyn av underställningsreglerna och bestämmelserna om antalet fullmäktige och att pröva frågan om införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige.

Länsdemokratiutredningen tillsattes i slutet av år 1964 (se KU 1964: 39). Den har enligt direktiven till uppgift att draga upp de principiella riktlinjerna för hur den regionala och lokala självstyrelsen och demokratien skall på bästa sätt utformas och pröva huruvida och i vad mån regionala och lokala representationers ställning och deras samverkan med riksstyrelsen i förvaltningen av rikets angelägenheter bör påverka utformningen av en ny författning. De närmare organisatoriska frågor, som kan föranledas av de sakkunnigas förslag, skall lösas i senare sammanhang och med beaktande av resultatet av pågående utredningar på området. Enligt tilläggsdirektiv år 1966 skall utredningen förutsättningslöst utreda frågan om minoritetsrepresentationen i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande spörsmål (se KU 1966: 20).

Grundlagberedningen, åt vilken det fortsatta utredningsarbetet i författningsfrågan uppdrogs år 1966, kommer in på frågor av väsentlig betydelse för kommunerna till följd av det i direktiven uttryckta önskemålet om ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval efter övergång till enkammersystem. Bl. a. prövar beredningen alternativet med gemensam valdag för nämnda val. I samband härmed aktualiseras frågan om mandatidernas längd; det torde övervägas att minska desamma beträffande kommunerna från fyra till tre år.

Det bör även antecknas att en *arbetsgrupp för överläggningar om den kommunala demokratien* tillsattes inom inrikesdepartementet i anslutning till kommunblocksreformen med företrädare för departementet och för de kommunala förbunden (se KU 1966: 18).

Slutligen må nämnas att en *enkel fråga* framställdes i första kammaren under 1966 års höstsession, huruvida en sådan lagändring som åsyftas i förevarande motioner bör övervägas utan avvaktande av länsdemokratiutredningens prövning av frågorna om minoritetsrepresentationen i kommunernas styrelser. Frågan besvarades av statsrådet Lundkvist (FK nr 35 s. 104) som uttalade, att det kan finnas skäl att överväga en sådan ändring; då emellertid resultatet av grundlagberedningens prövning av formerna för ett valtekniskt samband mellan riksdagsval och kommunalval kan få betydelse även för valen av kommunernas styrelser, torde den ifrågasatta ändringen få övervägas när ställning tas till beredningens resultat.

Utskottet

Samtliga förevarande motioner åsyftar främst att genom ändrade bestämmelser om mandattiden för kommuns styrelse åvägbringa, att utgången av ett val till kommunens beslutande församling snabbare än nu slår igenom i styrelsens sammansättning. För närvarande gäller, utom för huvudstadens del, att styrelsens mandattid börjar löpa först ett år senare än den beslutande församlingens. I några av motionerna hemställs om motsvarande lagändring även beträffande kommunernas fakultativa nämnder. Om dessa gäller nu att kommunerna har frihet att själva bestämma i fråga om mandattiden.

Som framgått av redogörelsen ovan var de i motionerna upptagna spörsmålen föremål för ingående överväganden under förarbetena till gällande kommunallag och landstingslag. Vid tillkomsten av den förstnämnda rådde mycket delade meningar i fråga om förläggningen av mandattiden för de borgerliga primärkommunernas styrelser. Den ordning som beslöts förordades av utskottets flesta ledamöter och en minoritet inom kommunallagskommittén, medan regler av det innehåll som åsyftas i de nu föreliggande motionerna föreslogs av kommittémajoriteten och departementschefen. Om regleringen beträffande fakultativa nämnder rådde däremot enighet liksom sedermera blev fallet i fråga om landstingen i förarbetena till landstingslagen.

Utskottet delar motionärernas uppfattning, att en omprövning av reglerna om mandattiden för kommuns styrelse nu bör komma till stånd. Det framstår sålunda från principiella synpunkter som önskvärt, att styrelsen har såvitt möjligt samma mandatperiod som den beslutande församlingen. Utskottet tillstyrker därför att en utredning kommer till stånd rörande en reform i denna riktning. Utredningen bör avse såväl borgerliga som kyrkliga primärkommuner samt landstingen. Beträffande de sistnämnda bör mot fördelarna med en ändrad ordning vägas de praktiska synpunkter som motiverat gällande regler; dessa bör emellertid enligt utskottets mening ha fått minskad betydelse genom 1965 års reform beträffande landstingens sammanträden. I fråga om de fakultativa nämnderna synes det lämpligt att behålla nuvarande handlingsfrihet för kommunerna. Beträffande skolstyrelserna, som särskilt berörts i ett motionspar, må antecknas att deras mandatperiod enligt skollagen sammanfaller med kommunstyrelsens, varför de inte torde behöva särskilt uppmärksammas vid utredningen.

Utredningar i ämnen av central betydelse för kommunernas organisation och arbetsformer pågår för närvarande genom flera kommittéer. För utskottet har det framstått som mest naturligt, att den här ifrågasatta uppgiften anförtros grundlagberedningen. Det torde emellertid få ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra på vad sätt utredningen skall verkställas.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 5 och II: 8, I: 44 och II: 64, I: 127 och II: 161 samt I: 254 och II: 323, i skrivelse till Kungl. Majt anhålla om utredning och förslag rörande ändrade bestämmelser om mandattiden för kommunernas styrelser enligt vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 8 februari 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Torsten Andersson, Damström, Erik Olsson, Dahl, Dahlberg, fröken Stenberg, herrar Tistad och Svenungsson; samt

från andra kammaren: herrar Nilsson i Östersund, von Friesen, Henningsson, Wahlund fru Thunvall, herrar Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Andersson i Billingsfors, Henrikson och Werner.

Reservationer

- 1) av herr *Henningsson*.
- 2) av herrar *Tistad* och *Hamrin* i Jönköping.