

Nr 29

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående den kommunala demokratin.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas följande motioner, som alla tar upp frågor som angår den kommunala demokratin, nämligen

1) I: 269 av herrar Bohman, Gösta Jacobsson, Sveningsson, Eskilsson, Kaijser, Hernelius, Yngve Nilsson och Virgin samt II: 306 av herrar Holmberg, Burenstam Linder, Cassel, Eliasson i Moholm, Hedin, fru Kristensson och herr Magnusson i Borås samt fröken Wetterström (alla m), dock endast i vissa delar (hemställan punkterna 2. a, vad gäller kommunala folkomröstningar, och 2. d);

2) I: 445 av herrar Helén, Dahlnén, Stefanson och Eric Peterson samt fru Hamrin-Thorell och II: 492 av herrar Gustafson i Göteborg, Ahlmark, Antby, Jönsson i Ingemarsgården, Källstad, fru Nettelbrandt samt herrar Wedén och Mundebo (alla fp), dock endast i vissa delar (hemställan punkterna 3., 4. och 5.); samt

3) I: 539 av herrar Bengtson, Axel Kristiansson och Eric Carlsson samt II: 635 av herrar Hedlund, Fällidin, Antonsson, Eliasson i Sundborn, Hansson i Skegrie, Wahlund, Vigelsbo, Eriksson i Bäckmora och Larsson i Luttra (alla cp).

Hemställan avser

i motionerna 1) i nu aktuella delar:

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa att Kungl. Maj:t

2. a) låter utreda frågan om införande av ett folkomröstningsinstitut på såväl riks- som kommunalplan,

d) överlämnar motionen till den aviserade utredningen angående den kommunala demokratin för beaktande av de i motionen anförda riktlinjerna i syfte att fördjupa den kommunala demokratin»;

i motionerna 2) i nu aktuella delar:

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t

3. hemställer om utredning och förslag angående införande av rådgivande kommunal folkomröstning;

4. hemställer att utredning och förslag angående kommundelsråd enligt riktlinjerna i motionen snarast framläggs;

5. uttalar att nyvalda kommunfullmäktige fr. o. m. 1973 års val bör tillträda i nära anslutning till valdagen;» samt

i *motionerna 3*):

»att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anholder om en skyndsamt utredning av den kommunala demokratins problem med beaktande av vad som anförts i motionen».

Hemställan under punkten 2. a) i *motionerna 1* behandlas vad gäller folkomröstningar på riksplånet i utskottets samtidigt härmed avgivna utlåtande nr 30.

Frågens tidigare behandling

Den kommunala demokratins problem har de senaste åren varit föremål för riksdagens behandling vid åtskilliga tillfällen. Utskottet inskränker sig i detta sammanhang till att hänvisa till sina utlåtanden 1969: 16 och 38 samt till förarbetena till förra årets riksdagsbeslut om åtgärder för fullföljande av 1962 års kommunindelingsreform (prop. 1969: 103; KU 24) och om ändringar i kommunallagstiftningen (prop. 1969: 63 och 129; KU 44, 45 och 49).

Motionerna

I *motionerna 1*) uttålas att den pågående kommunindelingsreformen innebär betydande nackdelar för den kommunala demokratin. Enligt motionärerna måste man därför försöka finna nya arbetsformer som bättre tillgodoser demokratins krav. Kommunerna bör kunna arbeta i mindre enheter till vilka delegeras beslutanderätt rörande närmiljöns utformning, socialvård, fritids- och andra trivselsfrågor. Pågående försöksverksamhet med decentralisering av nämndverksamheten bör enligt motionärerna fullföljas. Så långt det är möjligt bör, säger motionärerna, den kommunala verksamheten decentraliseras. Den representativa demokratin på kommunalplanet bör kompletteras med ett inslag av direkt bestämmanderätt för medborgarna genom införande av ett folkomröstningsinstitut. En minoritet av fullmäktiges ledamöter bör därvid ha rätt att kräva att en folkomröstning kommer till stånd.

I *motionerna 2*) framhålls att många förhållanden, bl. a. införandet av gemensam valdag och de pågående kommunsammanslagningarna, gör det till en viktig uppgift att finna vägar till en fördjupad och vitaliserad kommunal demokrati. Motionärerna erinrar om att många åtgärder i den riktningen står öppna för kommunerna redan nu. Lagändringar eller andra statliga åtgärder för att stärka den kommunala demokratin anges därutöver vara önskvärda i vissa frågor. I *motionerna* föreslås att ett kommunalt folkomröstningsinstitut införes i kommunallagen. Folkomröstning bör vara rådgivande och kunna påfordras av såväl en minoritet inom fullmäktige som genom direkt folkinitiativ. En breddning av medborgarinflytandet bör vidare eftersträvas genom inrättande av kommunaldelsråd. Dessa bör framför allt ha till uppgift att företräda kommunalens synpunkter inför de centrala kom-

munala organen och vara ett forum för meningsutbyte och meningsyttringar i lokala frågor. Det bör också vara möjligt för kommunen att delegera viss beslutanderätt och anförtro vissa ekonomiska resurser till råden. Förslag i fråga om kommunedelsråd bör framläggas snabbt. I motionerna understryks som ett väsentligt demokratiskt krav att medborgarnas i val uttalade vilja omedelbart bör slå igenom. De nyvalda kommunfullmäktige sägs därför böra tillträda redan den 15 oktober valåret och bl. a. besluta om stat för det kommande året. Denna ordning önskas genomförd fr. o. m. 1973.

I *motionerna* 3) uttalas att tiden nu måste vara inne för ett positivt initiativ i fråga om den kommunala demokratins problem i trängre mening. Därvid sägs de problem som gäller den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring stå i förgrunden. I detta sammanhang erinras i motionerna om utvägen att tillsätta särskilda kommunedelsråd och om delegationsreglernas betydelse. I nära samband med dessa frågor sägs den kommunala informationen stå. Som ett grundläggande problem nämnes också lekmannainflytandets befastande och utbyggnad. Slutligen framhålles som angeläget att den statliga detaljkontrollen minskar och att kommunernas handlingsfrihet ökar. En allmän översyn av förhållandet mellan stat och kommun måste enligt motionärerna komma till stånd i samband med en prövning av den kommunala demokratins problem.

Beslutade utredningar

Chefen för civildepartementet, statsrådet Lundkvist, erhöll den 20 mars i år regeringens bemyndigande att tillkalla *sakkunniga med uppdrag att göra en översyn av den kommunala demokratin*. Utredningens huvuduppgift blir att undersöka möjligheterna till ett vidgat och fördjupat medborgerligt engagemang i den kommunala verksamheten. I direktiven sägs att den pågående utvecklingen i fråga om kommunernas roll i samhället och därmed sammanhängande administrativa förändringar liksom införandet av den gemensamma valdagen motiverar en översyn av formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Denna översyn skall utföras av de sakkunniga. De skall därvid utgå från den nuvarande uppgiftsfördelningen mellan stat och kommun. De bör beakta resultaten av den forskning om den kommunala demokratin som bedrivs med stöd av medel från riksbankens jubileumsfond. Vid utredningsarbetet bör upptas frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala förankring. I detta sammanhang bör även bedömas behovet av åtgärder i syfte att vidga den medborgerliga förankringen över huvud taget av den kommunala verksamheten. Detta bör ske från den utgångspunkten att systemet med en representativ demokrati, där medborgarnas inflytande utövas genom de politiska partierna, inte rubbas. I stället bör eftersträvas att skapa förbättrade förutsättningar för detta system att verka. Kommunerna bör i möjlig mån ges frihet att själva bestämma om formerna för sin verksamhet. I direktiven ställer man sig tveksam till tanken på folkomröstning i kommunala frågor. I första

hand bör eftersträvas andra åtgärder som på ett effektivare och med en representativ demokrati bättre förenligt sätt tillgodoser intresset av en ökad medborgerlig förankring av den kommunala självstyrelsen. De sakkunniga bör därvid överväga åtgärder som syftar till att förbättra informationen om den kommunala verksamheten. Även åtgärder för att vidga och fördjupa kontakterna med föreningar och organisationer inom kommunen bör övervägas. Som en särskild fråga i detta sammanhang betecknas formerna för insyn och inflytande i kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt. De sakkunniga skall från länsdemokratiutredningen överta frågan om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelse och därmed sammanhängande frågor. Därvid bör de överväga de heltidsengagerade förtroendemännens kommunalrättsliga ställning över huvud taget. Nu nämnda frågor bör behandlas med förtur eller i vart fall parallellt med övriga frågor. I direktiven tas även vissa andra frågor upp. Till dem hör frågan om en förskjutning av de representativa organens mandattid så att den kommer att börja i närmare anslutning till valet. De sakkunniga anmodas följa grundlagberedningens pågående överväganden om en ordning med samtidiga val till riksdag och kommunala församlingar på våren med mandattidens början förlagd i nära anslutning till valen. De sakkunniga skall enligt direktiven vara oförhindrade att ta upp även i direktiven inte särskilt berörda frågor av väsentlig betydelse för formerna för medborgarinflytandet över den kommunala verksamheten. Övervägandena bör avse åtgärder för att stärka den kommunala demokratin också på det landstingskommunala planet.

Statsrådet Lundkvist erhöll den 20 mars i år även regeringens bemyndigande att tillkalla en *parlamentarisk beredning* med uppgift att överväga *den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation* på längre sikt. Beredningen skall sammanställa, bearbeta och komplettera länsförvaltnings-, landskontors-, länsindelnings- och länsdemokratiutredningarnas betänkanden samt remissyttrandena över dem och göra en samlad bedömning av detta material. Beredningen skall på grundval av denna bedömning överväga samhällsuppgifternas fördelning i stort mellan stat och kommun, uppgiftsfördelningen mellan primär- och sekundärkommuner och föreslå åtgärder för att nå bästa möjliga samordning mellan primär- och sekundärkommunal verksamhet samt verksamhetens finansiering. Beredningen skall också ta upp frågan om lämpliga geografiska arbetsområden för den decentraliserade statliga förvaltningen och den sekundärkommunala verksamheten.

Direktiven för nu berörda utredningar (anföranden av statsrådet Lundkvist till statsrådsprotokollet den 20 mars 1970) har publicerats i Post- och Inrikes tidningar den 2 maj 1970.

Utskottet

Under de senaste åren har i skilda sammanhang framförts krav på en samlad översyn av den kommunala självstyrelsens problematik i syfte att stärka den kommunala demokratin. Riksdagen har också, bl. a. i samband med 1968 års beslut om en partiell författningsreform, uttalat sig för att en sådan översyn skall komma

till stånd. Som framgått av redogörelsen ovan har regeringen sedan förevarande motioner väcktes beslutat att låta verkställa en genomgripande översyn av den kommunala demokratin. Därvid skall bl. a. behandlas frågan om åtgärder för att förstärka den kommunala självstyrelsens lokala och medborgerliga förankring. De kommunala frågor som aktualiserats genom förevarande motionsyrkanden faller alla inom utredningens uppdrag. Frågan om förhållandet mellan stat och kommun skall vidare enligt regeringens beslut tas upp av en särskild parlamentarisk beredning i samband med andra frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. I det förändrade läge som inträtt genom regeringens beslut om nu angivna utredningar anser utskottet det inte vara påkallat med något initiativ från riksdagens sida i anledning av motionsyrkandena.

Utskottet hemställer,

att riksdagen anser motionerna

1) I: 269 och II: 306, såvitt de behandlats i detta utlåtande,

2) I: 445 och II: 492, såvitt de behandlats i detta utlåtande,
samt

3) I: 539 och II: 635

besvarade med vad utskottet anfört.

Stockholm den 5 maj 1970

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Richardson (fp), Hernelius (m), Nyquist (s), Ivar Andersson* (s), Norberg (s) och Axel Georg Pettersson (cp); samt

från andra kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Nelander (fp), Björkman (m), fru Thunvall (s), herrar Boo (cp), Sterne (fp), Andersson i Storfors (s) och Henrikson (s).

* Ej närvarande vid justeringen.