

Nr 2

Utlåtande i anledning av väckta motioner om viss ändring i 52 § 2 mom. kommunala vallagen.

Uti de likalydande till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 85 i första kammaren av herr *Lundström m. fl.* och nr 103 i andra kammaren av herr *Ahman* föreslås att 52 § 2 mom. kommunala vallagen ändras så att, då fullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång, ny sammanräkning skall företagas »på anmälan från fullmäktiges presidium» till vederbörande myndighet samt att utskottet måtte utforma härför erforderlig lagtext.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser. Kommunala vallagen, i vilken sammanförts bestämmelserna om bl. a. val av kommunal-, municipal- och kyrkofullmäktige samt val av stadsfullmäktige, innehåller i 52 § 2 mom. — med den lydelse detta lagrum skall ha enligt lagen med vissa bestämmelser om kommunala val för perioden 1959—1962 m. m. — följande stadgande: Avgår fullmäktig före den bestämda tjänstgöringstidens utgång, skall på fullmäktiges anmälan ny sammanräkning företagas. Sammanräkningen verkställs vid offentlig förrättning, som skall påbörjas så snart omständigheterna medgiva det.

I 42 och 63 §§ samma lag stadgas vilken myndighet, som har att verkställa sammanräkning. Vid val av kommunalfullmäktige och municipalfullmäktige samt vid val av kyrkofullmäktige i församling, som består av enbart landsbygd eller av landsbygd och stad, är länsstyrelsen sammanräkningsmyndighet. Då det gäller stadsfullmäktigval samt kyrkofullmäktigval i stadsförsamling är magistraten eller — såvitt angår stad utan magistrat — valnämnden sådan myndighet. I Stockholm har emellertid överståthållarämbetet att verkställa sammanräkning.

Det omförmälda stadgandet i 52 § 2 mom. kommunala vallagen äger tillämpning icke blott då fullmäktigplats blir ledig till följd av avsägelse eller dödsfall utan även då fullmäktig blir skyldig frånträda sitt uppdrag på grund av inträdd obehörighet att inneha detsamma.

Enligt 7 § kommunallagen inträder obehörighet att inneha fullmäktiguppdrag, då fullmäktig efter valet kommer i den ställning att han ej längre är valbar. I sådant fall skall han omedelbart frånträda sitt uppdrag. Valbar-

hetsvillkoren anges i samma lagrum sålunda, att fullmäktige skall väljas bland de röstberättigade, som äro boende inom kommunen och uppnått tjugutre års ålder. Den som är omyndig eller i konkurstillstånd kan ej väljas till fullmäktig. Ej heller kunna vissa särskilt angivna befattningshavare utses till fullmäktige. — Den som uppnått sextio års ålder må avsäga sig uppdrag att vara fullmäktig. Eljest må ej någon avsäga sig sådant uppdrag med mindre han uppger hinder vilket godkännes av fullmäktige.

Motsvarande bestämmelser som de i 7 § kommunallagen finnas för Stockholms vidkommande intagna i kommunallagen för Stockholm.

Med avseende å valbarhet till kyrkofullmäktig, obehörighet till sådant uppdrag och rätt till avsägelse från detsamma innehåller lagen om församlingsstyrelse och — såvitt angår Stockholm — lagen om församlingsstyrelse i Stockholm i huvudsak motsvarande bestämmelser som de för kommunalfullmäktige gällande.

Historik. Före kommunallagsreformen 1930, då kommunala vallagen infördes, funnos bestämmelserna om de kommunala representantvalen intagna i respektive kommunalförordningar. Vidkommande förfarandet vid fullmäktigs avgång innehöllo dessa förordningar i huvudsak samma stadgande som det nu gällande i 52 § 2 mom. kommunala vallagen. I det förslag till kommunal vallag, som i proposition nr 99 förelades 1930 års riksdag, hade stadgandet såtillvida fått en annan lydelse än äldre bestämmelsers att orden »på fullmäktiges anmälan» icke medtagits. Departementschefen uttalade i propositionen såsom förklaring härtill, att det syntes honom, till förekommande av missförhållanden, uppkomna på grund av underlåtenhet att göra sådan anmälan, lämpligt att ej göra den sammanräknande myndighetens befogenhet att företaga ny rösträkning beroende på dylik anmälan. Vid behandlingen av propositionen återinsatte emellertid konstitutionsutskottet (utlåtande nr 30) de citerade orden i stadgandet utan att lämna någon särskild motivering härför. Utskottets åtgärd härutinnan godtogs av riksdagen och därmed erhöll stadgandet sin nuvarande lydelse.

Bestämmelserna i 52 § 2 mom. kommunala vallagen har därefter icke blivit föremål för riksdagens behandling annat än i samband med att förslag framförts om införande i större eller mindre utsträckning av suppleanter i kommunernas fullmäktigförsamlingar. Senast skedde detta åren 1938 och 1944 (utskottets utlåtande nr 4/1938 och 8/1944) och vid båda tillfällena ledde förslagen till riksdagsskrivelser med anhållan om utredning i de väckta frågorna. I sin skrivelse av år 1938 anhöll riksdagen att Kungl. Maj:t ville föranstalta om utredning och förslag till bestämmelser av innehåll att i stad, som utgjorde egen förstakammarvalkrets vid val av stadsfullmäktige, tillika skulle utses suppleanter för dessa med uppgift att vid förfall för fullmäktige deltaga i val av ledamöter till första kammaren. I riksdagsskrivelsen av år 1944 anhölls om utredning rörande lämpligheten av införande i kommunallagarna av sådana bestämmelser, att vid val av stads-, kommunal-, municipal- och kyrkofullmäktige även suppleanter måtte utses för att

inträda såväl vid ledamots avgång som vid hinder för honom att bevista sammanträde. I konstitutionsutskottets utlåtande, som låg till grund för sistnämnda riksdagsskrivelse, framhölls bland annat, att det måste anses olämpligt att suppleant saknades för det fall att ledamot t. ex. på grund av sjukdom, för fullgörande av offentligt uppdrag under längre tid eller till följd av jäv i frågor om ansvarsfrihet vore förhindrad deltaga i fullmäktiges sammanträden. Enligt utskottet gjorde nackdelarna med rådande system sig särskilt påmint i de fall, då en ledamots frånvaro medförde att ett annat beslut fattades än vad som skulle skett om den meningsgrupp den frånvarande tillhörde varit fulltaligt representerad.

Den sålunda väckta frågan om att införa suppleanter för fullmäktige behandlades av kommunallagskommittén, som i enlighet med Kungl. Maj:ts bemyndigande tillsatts för att verkställa viss översyn av den kommunala lagstiftningen och framlägga därav föranledda förslag. I sitt den 4 februari 1952 avlämnade betänkande med förslag till ny kommunallag (SOU 1952: 14) uttalade kommittén att den funnit sig böra avvisa tanken på ett allmänt införande av suppleanter i primärkommunerna. Vid utvecklandet av skälen hänför berörde kommittén bland annat frågan huruvida det erfarenhetsmässigt kunde påvisas ett behov av fullmäktigsuppleanter till förhindrande av att beslut fattades, som icke vore representativa för en fulltalig församlings vilja. Kommittén förklarade att den icke ansett sig böra företaga en undersökning i detta hänseende, vilken även om den begränsades till ett relativt litet antal kommuner och avsåge en kortare tidrymd skulle bli mycket tidsödande och för övrigt komma att lida av åtskilliga osäkerhetsmoment. Emellertid ansåg kommittén betydelse böra tillmätas det förhållandet, att man blott i en enda av de 90 kommuner, varifrån yttranden i suppleantfrågan inkommit till kommittén, direkt hänvisat till att ärende till följd av fullmäktigs frånvaro fått annan utgång än om församlingen varit fulltalig. Särskilt med stöd härav ansåg sig kommittén kunna fastslå, att behovet av fullmäktigsuppleanter till hindrande av att beslut förrekyktes genom fullmäktigs utevaro vore skäligen ringa.

I den proposition med förslag till kommunallag m. m. (nr 210), som förelades 1953 års riksdag, förklarade departementschefen att han icke funnit några bestämmelser om suppleanter för fullmäktige böra medtagas i förslaget. Den behandling frågan fått i kommittén och i samband med remissen syntes enligt departementschefen visa att det icke förelåge ett klart, till icke alltför få kommuner begränsat behov av supplanter för att garantera fullmäktigs funktionsduglighet och hindra tillfälliga omkastningar i partifördelningen. I motioner, som väcktes i anledning av propositionen, yrkades dock att riksdagen för sin del måtte besluta sådan ändring i förslaget att vid val av stads-, kommunal- och municipalfullmäktige även suppleanter måtte utses att inträda såväl vid ledamots avgång som vid hinder för honom att bevista sammanträde. Konstitutionsutskottet, som behandlade propositionen och de i anledning av denna väckta motionerna, anslöt sig till den ståndpunkt departementschefen intagit i denna fråga och avstyrkte de nu be-

rörda motionerna (utlåtande nr 22/1953). I sin motivering erinrade utskottet bland annat om att av de 367 kommuner och municipalsamhällen, som yttrat sig över kommitténs förslag, endast 4 förordat suppleantsystem. Detta måste enligt utskottet uppenbarligen tolkas så att fullmäktiginstitutionen ansåges fungera tillfredsställande även om icke suppleanter funnos för frånvarande ledamöter. Utskottets utlåtande härutinnan godkändes av riksdagens båda kamrar.

Praxis. Oavsett den ordalydelse, som 52 § 2 mom. kommunala vallagen sålunda erhållit, nämligen att sammanräkning skall företagas »på fullmäktiges anmälan» har vid inträffade fall av obehörighet att inneha fullmäktiguppdrag enligt vissa regeringsrättsavgöranden det förfarandet godtagits att sammanräkning verkställas efter därom hos länsstyrelse gjord anmälan av fullmäktiges ordförande eller av person ej tillhörande fullmäktige (RÅ 1939 S. 283, 1940 S. 85 och S. 175 samt 1951 I. 295). I ett annat av regeringsrätten avgjort fall (RÅ 1953 ref. 11) har emellertid förklarats att det icke tillkommer valnämnd — vilken på sätt framgår av den tidigare redogörelsen i vissa fall är sammanräkningsmyndighet — att pröva huruvida fullmäktig förlorat behörighet att inneha sitt uppdrag. Sådan prövning har däremot ansetts böra verkställas av länsstyrelse. Då det gäller avsägelse från uppdrag att vara fullmäktig har i ett ytterligare regeringsrättsavgörande (RÅ 1958 I. 275) sammanräkning, som verkställts av valnämnd på anmälan av fullmäktiges ordförande, undanröjts under motivering bland annat att fullmäktige vid tiden för sammanräkningen icke godkänt avsägelsen.

Motionerna. Till stöd för de nu ifrågavarande motionerna anföres att man — trots att enligt vissa regeringsrättsavgöranden sammanräkning må företagas på anmälan av fullmäktiges ordförande eller annan person — i de flesta fall följer lagens bokstav, varför vakanser i fullmäktige föreligger intill dess fullmäktigsammanträde hållits. Viktiga beslut kunna därför ofta fattas av en icke fulltalig fullmäktigförsamling med så liten majoritet att den frånvarandes röst kunde ha betytt en annan utgång i frågan. Särskilt kan detta inträffa inom kyrkofullmäktige, som endast har tre ordinarie sammanträden om året och där det kan förflyta 4—5 månader mellan sammanträdena och sammanräkning kan fördröjas ännu längre. Motionärerna föreslå därför att det omförmälda stadgandet i kommunala vallagen ändras så att, då fullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång, ny sammanräkning skall företagas »på anmälan från fullmäktiges presidium» till vederbörande myndighet.

Utskottet. Såsom framgår av den tidigare redogörelsen upptogs vid kommunallagsreformen 1953 frågan om införande av suppleanter för fullmäktige och i samband därmed spörsmålet i vad mån det erfarenhetsmässigt förekom att fullmäktigledamöters frånvaro ledde till beslut som icke överensstämde med en fulltalig församlings vilja. Såväl departementschefen som

kommunallagskommittén, vars betänkande låg till grund för reformen, fann behovet av fullmäktigsuppleanter till hindrande av att beslut förrycktes genom fullmäktigs utevaro vara skäligen ringa. Till denna uppfattning anslöt sig även utskottet. Det må framhållas att de därvid åsyftade fallen av utevaro främst avsågo sådana inträffade fall, där tillfälligt hinder föreläge för ledamot att bevista sammanträde, men jämväl torde ha inbegripit eventuella fall, där fullmäktigförsamling icke vore fulltalig till följd av ledamots avgång. De senare fallen förekomma säkerligen i mindre utsträckning än fall då ledamot icke kan deltaga till följd av något tillfälligt hinder, exempelvis sjukdom, fullgörande av offentligt uppdrag, jäv. Härtill kommer att den vakans, som uppstår i samband med fullmäktigs avgång, är en engångsföreteelse.

De av motionärerna antydda farhågorna för att beslut ofta kunna fattas av en icke fulltalig församling med så liten majoritet att den avgångnes röst kunde ha betytt en annan utgång i saken äro enligt utskottets mening överdrivna. Vid inträffade fall av obehörighet att inneha fullmäktiguppdrag finnes — såsom framgår av tidigare omförmälda regeringsrättsavgöranden — möjlighet att verkställa sammanräkning efter därom hos länsstyrelse gjord anmälan av fullmäktiges ordförande eller av person ej tillhörande fullmäktige. I dylika fall kan följaktligen den avgångne ersättas med ny utsedd ledamot redan före instundande fullmäktigsammanträde. Nu nämnda av regeringsrätten godtagna förfarande torde icke vara obekant för kommunernas styresmän, särskilt som i tillgängliga kommentarer till kommunallagarna redogörelse lämnats för regeringsrättens berörda avgöranden härutinnan. Då det gäller avsägelse från uppdrag att vara fullmäktig finnes överhuvudtaget icke någon möjlighet att få den som av sagt sig uppdraget ersatt med ny ledamot före det att fullmäktigsammanträde hållits, eftersom det ankommer på fullmäktige att taga ståndpunkt till huruvida avsägelsen skall godkännas. I nu nämnda fall synes det — därest avsägelsen godkännes — ändamålsenligt att ny sammanräkning verkställas på anmälan av fullmäktige.

På grund av vad i det föregående anförts finner utskottet sig icke böra tillstyrka en ändring i motionernas syfte. Utskottet hemställer alltså,

att motionerna I: 85 och II: 103 icke måtte till någons riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 25 februari 1960.

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Elmgren, Damström*, Torsten Andersson, Olsén*, Sveningsson, fru Segerstedt-Wiberg, herrar Erik Olsson, Nils-Eric Gustafsson*, Dahl och Hedblom; samt

från a n d r a kammaren: herrar Spångberg, Magnusson i Tumhult, von Friesen, Jonsson i Haverö, Gustafsson i Bogla, Hammar, Andersson i Linköping, Alemyr, fru Sjöqvist och herr Elmwall*.

* Ej närvarande vid justering.