

Nr 20

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner angående minoritetsrepresentationen i kommuner- nas styrelser.

I de likalydande motionerna nr 32 i första kammaren av herr *Palm* och nr 59 i andra kammaren av herr *Carlsson* i Tyresö hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om att rätten till minoritetsrepresentation och därmed sammanhängande problem för den kommunala demokratin blir föremål för utredning och översyn».

Huvudsyftet med motionerna är att i kommunerna få till stånd ett liknande parlamentariskt system med regering och opposition som på rikspanet. Motiveringen är tryckt i *första* kammaren.

Gällande bestämmelser

För flertalet av de val, som förrättas av de kommunala församlingarna, gäller enligt bestämmelser i de olika kommunallagarna — vilka på denna punkt är likalydande — att de skall vara proportionella, om det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1.

Bestämmelser i ämnet återfinns i 23 § kommunallagen (KomL), 32 § landstingslagen (LtL) och 25 § lagen om församlingsstyrelse (LFS). De är tillämpliga på val till kommunernas styrelser (kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium och kyrkoråd) och till sådana nämnder som kommunerna äger tillsätta för handhavande av särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr (s. k. fakultativa nämnder) samt på val av revisorer och revisorssuppleanter samt ledamöter av särskilda organ med minst två ledamöter, vilka tillsätts för beredning av ärenden som skall avgöras av vederbörande kommuns beslutande organ, ävensom på val av församlingsdelegerade och, i Stockholm, suppleanter till dessa delegerade.

Den särskilda kommunallagen för Stockholm (KomLSthm) innehåller i 23 § en bestämmelse, som något avviker från de övriga kommunallagarnas vad gäller det proportionella valsättets närmare tillämplighet. Sålunda omfattas varken borgarrådsberedningen eller de fakultativa nämnderna av stadgandet.

Till följd av nämnda bestämmelser har kommunerna sålunda regelmässigt permanenta »samlingsregeringar». I sakens natur ligger att de kommunala styrelserna även på andra sätt skiljer sig från det parlamentariska system, på vilket riksstyrelsen bygger. Redan att styrelserna väljs av de representativa församlingarna för bestämd mandattid innebär en grundläggande olikhet. En särskild skillnad, som bör här anmärkas, följer ytterligare av bestämmelserna om tid för val av kommuns styrelse. Enligt 33 § KomL, 44 § LtL och 46 § LFS skall sålunda kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium, landstings förvaltningsutskott och kyrkoråd väljas först året efter det då allmänna val förrättas till resp. beslutande församling. Då samma mandatperiod, fyra år med början vid årsskiftet efter valet, gäller för både styrelserna och de beslutande församlingarna, innebär systemet alltså, att en tidsförskjutning på ett år är lagstadgad: den gamla styrelsen fungerar ett år efter nyval till den beslutande församlingen. Även i detta hänseende gäller särbestämmelser enligt KomLSthm. Sålunda skall stadskollegiet väljas årligen enligt 33 § och borgarråd väljas för fyra år på stadsfullmäktiges första sammanträde efter allmänna fullmäktigval enligt 45 § 1 mom.

Historik

I samband med *1909 års rösträttsreform* infördes proportionella val till landsting och stadsfullmäktige. Samma system genomfördes för val till kommunalfullmäktige *år 1913* och för val till kyrkofullmäktige vid denna institutions inrättande *år 1930*.

Frågan om utsträckning av det proportionella valsättet till att omfatta även vissa val inom kommunala församlingar upptogs första gången i en motion *år 1910* (KU utl. nr 6), vilken avslogs. Redan *år 1911* beslöt emellertid riksdagen i anledning av nya motioner att hos Kungl. Maj:t begära utredning och förslag i ämnet (KU utl. nr 21). En skillnad gjordes därvid mellan beredande och verkställande organ; endast vid val till denna förra typen av organ ifrågasattes proportionella val. Förslag i ämnet framlades i samma proposition *år 1913*, varigenom nyssnämnda reform beträffande kommunalfullmäktigvalen föreslogs. Landstings förvaltningsutskott och drätselkammare i stad samt sådana organ hos landsting och städer, som helt eller väsentligen hade beredande uppgifter, skulle enligt propositionen väljas proportionellt, om inte landstinget eller fullmäktige var ense om valet. Vid riksdagsbehandlingen (KU utl. nr 25) godkändes propositionen med den ändringen, att den förutsättning för att proportionellt valsätt skulle anlitas fastställdes, som alltiämt gäller, dvs. begäran av visst antal väljande. Härigenom åsyftades att skapa en garanti mot onödig användning av metoden. Motionsvis framförda yrkanden om en ytterligare utsträckning av

det proportionella valsättets tillämpningsområde avslogs. Frågan återupptogs i en motion år 1915, vilken avstyrktes av utskottet och avslogs av riksdagen (KU utl. nr 3), och i en ny motion år 1916, vilken likaledes avstyrktes av utskottet men denna gång föranledde skiljaktiga kammarbeslut (KU utl. nr 9) samt även i en motion vid *lagtima riksdagen år 1918*, då utskottet tillstyrkte men kamrarna än en gång stannade i olika beslut (KU utl. nr 19). I samband med de stora reformerna beträffande rösträtten m. m. vid *urtima riksdagen år 1918* genomfördes emellertid proportionellt valsätt till bl. a. kommunalnämnd, kyrkoråd och skolråd. Samtidigt hemställde riksdagen på förslag av tredje särskilda utskottet (utl. nr 1) hos Kungl. Maj:t om utredning rörande ytterligare utsträckning av det proportionella valsättet. En sådan reform skulle, som framgått av det anförda, närmast få betydelse i fråga om de fakultativa nämnderna, beträffande vilka 1913 års princip ännu upprätthölls. Den begärda utredningen, till vilken hänvisades då en motion avslogs år 1920 (KU utl. nr 9), ledde emellertid inte till något positivt förslag, och oaktat riksdagen år 1928 i anledning av en ny motion åter avlät en skrivelse till Kungl. Maj:t i ämnet (KU utl. nr 8), kom tillkomsten av de nya kommunallagarna år 1930 (KU utl. nr 30) inte att medföra någon ändring. Med frånträdande av sin tidigare ståndpunkt avtog riksdagen denna gång motioner om utvidgning av det proportionella valsystemets tillämpningsområde. En sådan kom till stånd först vid tillkomsten av nu gällande kommunallagar. I sitt betänkande år 1952 med förslag till kommunallag m. m. (SOU 1952: 14) anförde kommunallagskommittén följande, som klargör både grunderna för ställningstagandet år 1930 och kommitténs egen syn på det proportionella valsättet:

Det synes kommittén, som om avvisandet vid 1930 års riksdag av tanken på en vidgad tillämpning av det proportionella valsättet framför allt bottnade i de svårigheter som äro förenade med metodens användning vid val av sådana nämnder, för vilka finnas författningsbestämmelser om speciella valbarhetsgrunder eller successiv förnyelse. Dylika bestämmelser saknas i fråga om nämnder för oreglerad förvaltning och kunna därför lämnas åsido i nu förevarande sammanhang. Konstitutionsutskottet åberopade också, att den proportionella metoden skulle ge partisynpunkterna alltför stor betydelse vid nämndvalen. Emellertid läser det redan nu förhålla sig så i det stora flertal kommuner, där de olika politiska meningsriktningarna delta aktivt i det kommunala arbetet, att man väljer ledamöter i de olika nämnderna efter proportionalitetens grunder. De regler, som gälla för val av kommunalnämnd och drätselkammare, ha alltså kommit att efterlevas även vid tillsättningen av övriga förvaltningsorgan. Det anses som rimligt och rättvist, att en meningsriktning, som är företrädd i kommunens beslutande organ, får tillfälle att i förhållande till sin styrka öva inflytande på de kommunala angelägenheternas handhavande också på berednings- och verkställighetsstadierna ävensom vid den egentliga förvaltningen. Denna uppfattning är så fast rotad i det allmänna medvetandet, att man stundom såsom övergrepp och maktmissbruk karakteriserar sådana enstaka fall, där en majoritet utnyttjat sin rätt att bestämma över sammansättningen av en nämnd.

För egen del vill kommittén tillägga, att den proportionella valmetodens användning stundom är ägnad att utjämna de politiska motsättningarna, snarare än att understryka och skärpa dem. Under nämndernas beredningsarbete få de olika gruppernas representanter tillfälle att taga del av varandras synpunkter och kunna på detta sätt ofta ena sig om förslag till lösning av föreliggande frågor. Härigenom kunna partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige undvikas och överläggningarna föras i en mera förtroendefull och saklig anda.

Med hänsyn till det anförda förordar kommittén, att de bestämmelser om användning av den proportionella valmetoden, som nu finnas i fråga om val av kommunalnämnd, drätselkammare, revisorer och revisorssuppleanter samt särskild beredning, skola vara tillämpliga även vid val av kommunens nämnder för ej reglerad förvaltning (22 § förslaget till kommunallag).

Att kommitténs förslag följdens har framgått av redogörelsen för gällande bestämmelser. Ur förarbetena till KomL eller till övriga kommunallagar är intet ytterligare av intresse att här anteckna.

Med hänsyn till de synpunkter och tankegångar, som framförts i de nu föreliggande motionerna, synes övervägandena om kommunallagarnas bestämmelser om kvalificerad majoritet i samband med 1948 års kompetensreform och om mandattiden för kommunernas styrelser i förarbetena till 1953 års KomL vara förtjänta att här anmärkas.

Samtidigt med att bestämmelserna om de borgerliga primärkommunernas kompetens ändrades år 1948, upphävdes också de äldre reglerna om *kvalificerad majoritet*. Frågan hade behandlats i ett betänkande av kommunallagskommittén år 1947 (SOU 1953), varvid delade meningar framkommit. Majoriteten uttalade, att de motiv, som uppburit ifrågavarande bestämmelser, inte längre var bärande. Något sådant särskilt skydd för minoriteterna, som därmed avsetts, var inte påkallat. Ett karakteristiskt drag för svensk kommunalpolitik var i stället, att man sökte överbrygga motsättningar och finna lösningar som kunde godtas av det stora flertalet. Minoriteten i kommittén anförde i huvudsak, att starka meningsbrytningar förekom i det kommunala livet och att reglerna om kvalificerad majoritet gav en viss säkerhet för att en minoritets intressen i viktiga angelägenheter inte blev obehörigen åsidosatta. Departementschefen anslöt sig till kommittémajoriteten och uttalade bl. a., att det låg något principiellt oriktigt i bestämmelser, varigenom en minoritet kunde utöva ett bestämmande inflytande över avgörandena. Reservanterna syntes ha väsentligt överdrivit omfattningen och betydelsen av intressemotsättningarna i kommunalpolitiken. I allmänhet syntes enligt departementschefens bedömning partisympunkter inte i någon högre grad sätta sin prägel på det kommunala arbetet. Konstitutionsutskottet (utl. nr 24) anslöt sig till departementschefens mening.

Reglerna om *tiden för val av kommuns styrelse* var föremål för ingående överväganden i förarbetena till KomL år 1953. I kommunallagskommitté-

téns förutnämnda betänkande år 1952 hade en majoritet av fem ledamöter uttalat sig (s. 185 ff) för att samma mandattid skulle gälla för fullmäktige och för kommunens styrelse, medan fyra ledamöter reserverade sig (s. 40 ff) för det system med ett års förskjutning, som dittills gällt inom landskommunerna — för städerna fanns före KomL inga lagregler om styrelsens mandattid. Departementschefen följde majoriteten, utskottet reserverarna. Som framgått av redogörelsen för gällande bestämmelser segrade den senare linjen. Departementschefen anförde till stöd för sin mening bl. a. följande:

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 angelägenheter-na, innan de deltaga i det viktiga valet av kommunens styrelse. Att styrelse-

valets förläggande i nära anslutning till valet av fullmäktige kan komma att på många håll orsaka en onödig 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.

Den fråga, som aktualiserats i de nu föreliggande motionerna, dvs. om återgång från proportionella val till majoritetsval beträffande kommuns styrelse, har inte varit föremål för behandling i riksdagen efter det proportionella valsättets genomförande.

Motionerna

Motionärerna uttalar, att samregerandet i kommunerna har en förlamande inverkan på den politiska debatten. I stället för att stimulera till öppet redovisade åsiktsskillnader frestar det till tidiga kompromisser mellan partierna, vilket resulterar i svårigheter för allmänheten att urskilja partigränserna. Systemet har anor från tiden före det parlamentariska genombrottet och utformades i små kommuner med obetydliga arbetsuppgifter, anföres vidare i motionerna. De senaste årtiondenas starka expansion av den kommunala verksamheten har emellertid ställt kommunerna inför uppgifter av helt andra slag. Med hänsyn härtill och till det allt starkare sambandet mellan riks- och kommunalpolitiken är det enligt motionärernas mening lämpligt, att ett parlamentariskt system införes även inom kommunalförvaltningen. En majoritet i fullmäktige borde således beredas möjlighet att tillsätta alla platser i kommunens styrelse. Oppositionens behov av insyn skulle tillgodoses genom proportionell representation i de övriga kommunala nämnderna.

Utskottet

De förevarande motionerna åsyftar att riksstyrelsens parlamentariska principer skall komma till uttryck även på det kommunala planet genom att de proportionella styrelsevalen ersätts med majoritetsval.

Det proportionella valsättets tillämpning har otvivelaktigt medfört viktiga fördelar för den kommunala självstyrelsen, främst genom det krav på

samarbetsvilja och samarbetsförmåga som därigenom uppställts under ett för kommunalförvaltningen betydelsefullt utvecklingsskede. Som motionärerna framhållit har systemet emellertid lika otvivelaktigt också haft mindre tillfredsställande verkningar i vissa hänseenden. Att det kunnat verka hämmande på den kommunala debatten synes exempelvis svårt att bestrida. Enligt utskottets bedömning kan övergången till allt större kommuner liksom en sådan utbyggnad av demokratin på länsplanet, som övervägs av länsdemokratiutredningen, komma att medföra en förändrad situation, där det proportionella valsättets bibehållande vid val till kommunernas styrelser inte längre framstår som önskvärt utan i stället ett närmande till riksstyrelsens parlamentariska principer ter sig befogat. Det synes därför naturligt, att frågan blir föremål för en förutsättningslös prövning i samband med det utredningsarbete, som nu pågår genom länsdemokratiutredningen.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 32 och II: 59, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att åt länsdemokratiutredningen uppdrages att verkställa en förutsättningslös utredning av frågan om minoritetsrepresentationen i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande spörsmål.

Stockholm den 1 mars 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Palm, Harald Pettersson*, Sten Andersson*, Tistad* och Svenungsson;

från andra kammaren: herrar Adamsson, von Friesen*, Henningsson, Wahlund, fru Thunvall, herrar Hamrin i Jönköping, Larsson i Luttra, Nilsson i Kristianstad, Martinsson* och Werner.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av fru *Segerstedt Wiberg* samt herrar *Sveningsson, Harald Pettersson, Tistad, Svenungsson, von Friesen, Wahlund, Hamrin* i Jönköping, *Larsson* i Luttra och *Werner*, vilka anförde:

Det proportionella valsättets tillämpning har haft utomordentlig betydelse för den kommunala självstyrelsen genom den möjlighet, som därigenom beretts representanter för skilda meningsriktningar att aktivt delta i kommunernas styrelser, och genom de särskilda krav på vilja och förmåga till samarbete, som därmed kommit att ställas på de kommunala förtroendemännen. De värden, som ligger häri, är enligt vår mening så betydelsefulla, att det måste vara angeläget att slå vakt om dem även under den utveckling, som den kommunala självstyrelsen nu undergår mot större primärkommuner och förstärkt länsdemokrati. Vi kan inte finna att några bärande skäl anförts för att pröva frågan om en övergång till parlamentariskt styrelsesätt i kommunerna efter riksstyrelsens mönster.

Av anförda skäl anser vi att utskottet bort hemställa,

att motionerna I: 32 och II: 59 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.