

Nr 44

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om proportionella val inom kommunala organ.**Motionen**

I detta betänkande behandlas motionen 1971:545 av herrar Olsson i Sundsvall och Stridsman (båda c).

Hemstälkan avser att "riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller att utredningen om den kommunala demokratin får i uppdrag att utreda frågan om utvidgning av rätten att begära proportionella val att gälla samtliga val som företas av landsting och kommunfullmäktige samt val som företas av styrelser och nämnder, utsedda av landsting och kommunfullmäktige".

Motionen behandlar frågan om proportionell fördelning mellan partierna vid val till samtliga organ som utses av kommuner och landsting. Särskilt nämnes val av heltidsengagerade förtroendemän, av ordförande och vice ordförande i nämnder och styrelser samt av arbetsutskott inom dessa. Vidare nämnes val av valnämnd och valdeputerade, av nämndemän vid domstolar samt slutligen val av ledamöter i lokal taxeringsnämnd.

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. Om det förfarande som i sådant fall skall iakttas stadgas i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Bestämmelser i ämnet återfinns i 22 § kommunallagen (1953:753), 32 § landstingslagen (1954:319) och 25 § lagen om församlingsstyrelse (1961:436). De är tillämpliga på val av kommunstyrelse, förvaltningsutskott och kyrkoråd samt av nämnder för handhavande av särskilda förvaltnings- och verkställighetsbestyr (s. k. fakultativa nämnder). Vidare gäller de i fråga om val av revisorer och revisorssuppleanter, av särskilda beredande organ med minst två ledamöter, av församlingsdelegerade och, i Stockholm, suppleanter för dessa. Motsvarande föreskrifter finns också för val av åtskilliga nämnder för specialreglerad förvaltning, t. ex. byggnadsnämnd, socialnämnd och barnvårdsnämnd.

Den särskilda kommunallagen (1957:50) för Stockholm innehåller i 23 § en bestämmelse, som något avviker från de övriga kommunallagar-

nas vad gäller det proportionella valsättets närmare tillämplighet. Sålunda omfattas varken borgarrådsberedningen eller de fakultativa nämnderna av stadgandet.

Ordförande och vice ordförande i kommunstyrelse utses enligt 34 § kommunallagen av kommunfullmäktige bland ledamöterna i kommunstyrelsen. Bestämmelsen gäller enligt föreskrifter i respektive lagar för val av ordförande och vice ordförande i bl. a. skolstyrelse, socialnämnd, barnavårdsnämnd, nykterhetsnämnd, hälsovårdsnämnd, byggnadsnämnd och brandstyrelse. Däremot bestämmer kommunen själv hur ordförande och vice ordförande i s. k. fakultativa nämnder skall utses. Vanligen sker val av samtliga ordförande och vice ordförande vid ett sammanträde med kommunfullmäktige under hösten före en ny mandatperiods början.

Med stöd av 43 § kommunallagen kan kommunfullmäktige antaga reglemente för kommunstyrelsen. I sådant reglemente må bestämmas att styrelsen äger delegera beslutanderätt i vissa närmare angivna ärenden till bl. a. särskild avdelning. Om kommunfullmäktige så beslutar, må även de fakultativa nämnderna på motsvarande sätt delegera beslutanderätt (45 § andra stycket kommunallagen). Dessa bestämmelser utgör den formella grunden för arbetsutskott inom styrelser och nämnder.

Enligt 33 § lagen om val till riksdagen skall för varje kommun finnas en valnämnd av fem inom kommunen boende personer. Ordförande och suppleant för honom förordnas av länsstyrelsen medan de fyra ledamöterna jämte lika antal suppleanter väljes av kommunfullmäktige. Om kommunen är indelad i valdistrikt, utser valnämnden för varje valdistrikt minst fyra personer att som nämndens deputerade vara valförrättare i distriktet. Valnämnden förordnar en av de deputerade att vara ordförande och en att vara ersättare för ordföranden.

Beträffande nämndemän vid domstolar gäller att de enligt föreskrift i 4 kap. 5 § rättegångsbalken utses genom val, som förrättas av kommunens fullmäktige. Hör till domsaga mer än en kommun, fördelar rätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till deras folkmängd. Varje kommun skall dock utse minst en nämndeman. Valen sker — i avsaknad av föreskrift om annat — med enkel röstövertikt, dvs. enligt majoritetsvalmetod. Då nämndemän skall väljas, skall rätten göra anmälan därom till den som har att föranstalta om valet. Nämndeman väljes för sex år men äger avgå efter två år. Valperioderna för nämndemän är inte enhetliga inom en valkrets.

I lokal taxeringsnämnd förordnas enligt föreskrift i 6 § taxeringsförordningen ordförande av länsstyrelsen medan val av ledamöter verkställs av fullmäktige i vederbörande kommun. Antalet valda ledamöter i taxeringsnämnd skall utgöra minst tre och högst åtta. För envar av de valda ledamöterna skall utses en suppleant. Enligt bestämmelser i 13 § taxeringsförordningen kan till ledamot och suppleant endast utses svensk medborgare. Vidare stadgas att till ledamöter och suppleanter bör utses redliga och allmänt aktade personer, som kan antagas besitta nödig insikt

och erfarenhet. Vid valet skall tillses att om möjligt personer tillhörande olika inom nämndens verksamhetsområde förekommande skattskyldiga kommer att tillhöra nämnden samt att såvitt möjligt kännedom om distriktets olika delar kommer att finnas inom nämnden.

Tidigare behandling

Av de i motionen särskilt nämnda exemplen på val som för närvarande ej sker proportionellt har riksdagen under senare år med anledning av motionsyrkanden behandlat val av kommunala förtroendemän samt nämndemän i domstolar.

Frågan om kommunal- och landstingsrådets kommunalrättsliga ställning över huvud samt om tillsättande av dem behandlades av utskottet i utlåtandena 1968:30 och 1969:35.

I sitt utlåtande 1968:30 redogjorde utskottet för gällande ordning, pågående utredningsarbete och frågans tidigare behandling. Därefter anförde utskottet:

Av den föregående redogörelsen har framgått, att riksdagen under senare tid i skilda sammanhang tagit ställning till frågor rörande heltidsengagerade kommunala förtroendemän. Det har vidare nämnts att länsdemokratiutredningen skall verkställa en förutsättningslös utredning av frågan om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser med särskilt beaktande av de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan utses. Utskottet vill även erinra om att riksdagen i samband med årets beslut om partiell författningsreform föreslagit, att regeringen skall tillsätta en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och de kommunala förbunden för att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin. De frågor som sammanhänger med det ökande heltidsengagemanget av förtroendemän kan inte förbigås i detta sammanhang.

På grund av nämnda förhållanden kan utskottet inte tillstyrka någon riksdagens åtgärd i anledning av förevarande motioner.

Utskottet hemställde att riksdagen måtte avslå motionerna. Tre ledamöter (m) reserverade sig. Riksdagen avlog motionerna.

I sitt utlåtande 1969:35 hänvisade utskottet till föregående års utlåtande och hemställde om avslag på motionerna. Tre ledamöter (m) reserverade sig. Riksdagen följde utskottet.

Frågan om proportionella val av nämndemän i domstolar har behandlats av utskottet i utlåtandena 1969:34 och 1970:16. Utskottet anförde i sitt utlåtande 1969:34 följande:

Syftet med förevarande motioner är att proportionell valmetod skall tillämpas vid de kommunala församlingarnas val av nämndemän till domstolarna. Frågan om lämplig valmetod vid nämndemansval prövades i samband med rättegångsbalkens tillkomst. Tanken på införande av proportionellt val avvisades då. Orsaken härtill synes främst ha varit att denna metod förhindrar en successiv förnyelse av nämnderna, eftersom den förutsätter att samtliga nämndemän väljs samtidigt genom en valförrättning. Den successiva förnyelsen ansågs värdefull, eftersom den

förhindrar täta växlingar i nämndens sammansättning och medför större kontinuitet i dess arbete.

Den valmetod som nu tillämpas har enligt utskottets mening inte vållat väsentliga olägenheter. Som framhålles i ett par av motionerna fördelas nämndemannaplatserna, oaktat regler därom saknas, i allmänhet med ledning av partiernas styrkeförhållanden. Man bör också – som kommunförbundet anført i ett yttrande över motionerna – beakta att en nämndemans politiska åsikt inte har så stor betydelse, eftersom det inte ingår i uppgiften att göra politiska bedömningar. Det synes viktigare att personer, som har de erforderliga kvalifikationerna för uppdraget, utses till nämndemän än att platserna fördelas rättvist mellan partierna. Möjligheterna att rekrytera lämpliga nämndemän torde vara större vid en successiv förnyelse än om alla nämndemän skall utses på en gång. Utskottet kan sålunda inte finna bärande skäl för en övergång till proportionella val av nämndemän och hemställer därför, att riksdagen avslår motionerna.

I enlighet med utskottets hemställan avtog riksdagen motionerna.

I sitt utlåtande 1970:16 hänvisade utskottet till föregående års utlåtande och hemställde om avslag på motionerna. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Riksdagen har även behandlat frågan om tillämpning av reglerna om proportionellt val på kommunala bolag med anledning av motioner 1969 och 1970 (KU 1969:40 och 1970:28). Riksdagen avtog motionerna båda åren, 1970 med motiveringen att frågan skulle bli föremål för behandling av den då nyligen tillsatta utredningen om den kommunala demokratin.

Pågående utredning

Utredningen om den kommunala demokratin fick 1970 i uppdrag att från länsdemokratiutredningen överta frågan om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande frågor samt att överväga de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan utses. Länsdemokratiutredningen hade erhållit dessa uppdrag genom tilläggsdirektiv den 27 maj 1966. Bakgrunden härtill var att riksdagen begärt detta i enlighet med en hemställan därom av konstitutionsutskottet (KU 1966:20) med anledning av ett motionspar. I direktiven för utredningen (Riksdagsberättelsen år 1971 s. 415) uttalas i denna del, att spörsmålet om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelse och därmed sammanhängande frågor är av sådan betydelse för utformningen av andra åtgärder för stärkande av den kommunala demokratin att den bör behandlas med förtur eller i vart fall parallellt med övriga frågor.

Utskottet

Frågan i vilken utsträckning valsyste­met skall vara proportionellt vid val som förrättas av landsting och kommunfullmäktige är närmast en fråga om rätt till minoritetsrepresentation. Detta spörsmål har vid tillkallandet av utredningen om den kommunala demokratin bedömts som så betydelsefullt att det enligt utredningsdirektiven bör behandlas med förtur eller i vart fall parallellt med övriga frågor.

Enligt vad utskottet erfarit kommer utredningen om den kommunala demokratin att redovisa ett omfattande sakmaterial om kommunal parlamentarism innan utredningen tar ställning i frågan. Detta material kan tjäna som underlag för vidare diskussion om olika kommunala styrelseformer. Motionärernas önskemål bör i väsentliga delar anses vara tillgodosedda härmed. I detta läge anser utskottet det inte vara påkallat med något initiativ från riksdagens sida i anledning av förevarande motion.

Utskottet hemställer,
att riksdagen avslår motionen 1971:545.

Stockholm den 2 november 1971

På konstitutionsutskottets vägnar
GEORG PETTERSSON

Närvarande: herrar Pettersson i Visby (s), Larsson i Luttra (c), Adams­son* (s), Nelander (fp), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Mossberg (s), Andersson i Stockholm* (s), Werner i Malmö (m), Svensson i Eskilstuna (s), Norrby i Åkersberga (fp), Schött (m) och Olsson i Sundsvall (c).

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

av herr Olsson i Sundsvall (c):

Principen för den kommunala självstyrelsen i vårt land är en form av samregerande mellan de olika i kommunfullmäktige och landsting representerade partierna. Så länge denna grundprincip gäller är det väsentligt med garantier för minoritetsrepresentation i samtliga av kommunfullmäktige och landsting utsedda nämnder och styrelser, liksom bland ombud m. fl. som utses kommunalt.

I åtskilliga kommuner träffas överenskommelser mellan partierna om proportionell fördelning även av poster för vilka proportionellt val ej kan begäras enligt gällande förordningar. I vissa kommuner utnyttjar däremot majoritetsgruppen möjligheten att utestänga minoritetsgrupperna från poster, där proportionellt val ej kan begäras. Enligt min uppfattning vore

det värdefullt att få frågan om utvidgning av rätten att begära proportionellt val att gälla samtliga val inom kommuner och landsting allsidigt utredd. Jag förutsätter efter de upplysningar som lämnats att utredningen om den kommunala demokratin skall behandla dessa spörsmål på ett tillfredsställande sätt.



