

Nr 32

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion
angående suppleanter för stads-, kommunal- och
kyrkofullmäktige.*

I motionen nr 119 i andra kammaren av herr *Johansson* i Trollhättan hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag beträffande införande av suppleantinstitution för stadsfullmäktige, kommunalfullmäktige och kyrkofullmäktige».

Behandlingen av motionen, vilken hänvisats till konstitutionsutskottet, har uppskjutits till innevarande höstsession.

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

Gällande rätt. Suppleanter utses eller kan i allt fall utses för ledamöterna i kommunernas *administrativa* organ. Motsatsen är huvudregel för de *beslutande* organen. Sålunda kan suppleanter icke väljas för *stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige* och icke heller för *församlingsdelegerade* med det undantaget, att enligt 39 § lagen om församlingsstyrelse suppleanter kan utses för *församlingsdelegerade i Stockholm*. För *landstingen* finns utförliga bestämmelser i ämnet. Redan vid landstingsvalen utses sålunda suppleanter och bestämmes den ordning, vari de skall inträda (47 § kommunala vallagen). Dessa har ej endast funktionen att ersätta avgången landstingsledamot utan inträder även vid tillfälligt förfall, varvid gäller, att en inkallad suppleant tjänstgör till mötets slut och sålunda icke blott för en del av detta (22 § landstingslagen).

Frågans tidigare behandling. Frågan om införande av en suppleantinstitution hos de primärkommunala representationerna har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för prövning. Sålunda gjorde riksdagen *år 1913* i anledning av en motion, vilken tillstyrkts av konstitutionsutskottet (utl. nr 4), en framställning till Kungl. Maj:t om införande av suppleanter för stadsfullmäktige. Skrivelsen föranledde en proposition *år 1918* angående suppleantinstitution för såväl stads- som även kommunal- och municipalfullmäktige. Konstitutionsutskottet (utl. nr 22) tillstyrkte propositionen i princip men föreslog ett annat system för suppleanters utseende och inkallande än det Kungl. Maj:t framlagt. Frågan föll, sedan kamrarna stannat i olika be-

slut. Då spørsmålet återupptogs i en motion år 1928, avstyrkte emellertid konstitutionsutskottet (utl. nr 5) en reform under anförande i huvudsak, att de tidigare påtalade olägenheterna av att suppleanter saknades i berörda institutioner hade minskats, bl. a. genom kommunikationernas snabba utveckling, och att principella invändningar kunde anföras mot den föreslagna reformen, vilka övervägde fördelarna därmed. Riksdagen avtog motionen. Då nya motioner i ämnet väcktes åren 1930 och 1932, blev utgången densamma i både utskottet (utl. nr 30 resp. 4) och riksdagen. En annan ståndpunkt intogs emellertid år 1944, då riksdagen på utskottets hemställan (utl. nr 8) beslöt en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning rörande lämpligheten av suppleanter för stads-, kommunal-, municipal- och kyrkofullmäktige. Frågan blev härefter föremål för ingående överväganden av kommunallagskommittén, redovisade i dess betänkande år 1952 med förslag till ny kommunallag (SOU 1952: 14). Kommittén avstyrkte en reform i berörda hänseende. Samma ståndpunkt intogs av Kungl. Maj:t i den proposition år 1953, vari på grundval av nämnda betänkande förslag framlades till ny kommunallag. Konstitutionsutskottet (utl. nr 22) fann sig med hänsyn till den förebragta utredningen höra biträda propositionen på denna punkt, med avstyrkande av väckta motioner i ämnet. Riksdagen följde utskottet.

De skäl, som anförts för och emot införande av suppleanter hos de primärkommunala representationerna, har vid ettvarvt av här angivna tillfällen varit i stort sett desamma. Till förmån för en reform har ansetts tala främst önskvärdheten av fulltalighet och risken för att ledamöters frånvaro föranleder beslut, som strider mot en församlings partimässiga sammansättning. Mot en reform har särskilt anförts, att den kunde förväntas medföra en minskad ansvarskänsla inför berörda uppdrag, och att det måste vara av värde att beslut fattas av en från det ena sammanträdet till det andra oförändrad församling, samt även att suppleanter kunde befaras icke få önskvärda kvalifikationer.

Kommunallagskommittén verkställde en omfattande enkät för att utröna inställningen hos kommunerna till en reform i ifrågavarande hänseende. Resultatet redovisades i förutnämnda betänkande. Det framkom, att flertalet ställde sig avvisande till ett suppleantsystem. Av 70 landskommuner avstyrkte 40, av 20 städer 17. Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande förordade endast en länsstyrelse och 4 kommuner införande av suppleanter. Yttranden hade inkommit från 367 kommuner och municipalsamhällen. Konstitutionsutskottet anknöt härtill i sitt utlåtande vid 1953 års riksdag och anförde:

Detta måste uppenbarligen tolkas så, att fullmäktiginstitutionen anses fungera tillfredsställande även om icke suppleanter finnas för frånvarande ledamöter. Att gentemot denna kommunala erfarenhet och inställning vidhålla tanken på ett suppleantsystem såsom motiverat ur rent principiella synpunkter förefaller icke rimligt. För övrigt måste kommunernas avvisan-

de hållning anses ge ökad tyngd åt de invändningar mot suppleantinstitutionen, som framförts när den föreliggande reformfrågan tidigare i olika sammanhang varit under debatt. Att möjligheten att inkalla suppleant kan hos enskilda fullmäktigledamöter minska deras känsla av ansvar för sitt uppdrag lärer sålunda icke kunna helt bestridas. Och även hos allmänheten kan lätt en motsvarande nedvärdering av fullmäktiguppdraget komma till synes. Detta kan t. ex. taga sig uttryck däri, att en arbetsgivare utan verkligt tvingande skäl vägrar en anställd ledighet för att deltaga i ett fullmäktig-sammanträde under hänvisning till att suppleant finnes för den anställde. Över huvud taget synes det vara ägnat att minska fullmäktiges auktoritet i allmänhetens ögon, om viktiga kommunala angelägenheter avgöras av en från det ena sammanträdet till det andra olika sammansatt fullmäktigförsamling. Till det sagda vill utskottet blott föga, att en suppleantinstitution säkerligen skulle kräva tämligen komplicerade lagregler och bliva besvärlig i tillämpningen, särskilt i vad angår prövningen av anmält förfall och inkallande av suppleant.

Suppleantfrågan upptogs även till behandling av församlingsstyrelsekommittén, vilken i två betänkanden *år 1957* (SOU 15 och 45) framlade förslag dels till församlingslag, dels till särskild sådan lag för Stockholm. Av samma skäl, som förut anförts i fråga om de borgerliga primärkommunerna avstyrkte kommittén införande av suppleanter för kyrkofullmäktige och församlingsdelegerade. Kommittén antecknade, att suppleanter för församlingsdelegerade i Stockholm lagfästes år 1942, men att detta förhållande torde vara historiskt betingat. Församlingsdelegerade i huvudstaden var ursprungligen icke någon permanent institution utan skulle tillsättas för att fungera som skiljenämnd, då församlingar vid viss frågas avgörande stannat i skiljaktiga beslut. Förhållandena i Stockholm motiverade emellertid enligt kommitténs mening ej en avvikelse från vad som eljest gällde, varför ifrågavarande suppleantinstitution föreslogs upphävd i samband med en revision av lagstiftningen. Huvudstaden kom sedermera att omfattas av den nya församlingsstyrelselag, som antogs *år 1961*. I propositionen därom hade Kungl. Maj:t anslutit sig till kommitténs mening på den här berörda punkten, men konstitutionsutskottet (utl. nr 16) fann bärande skäl föreligga för att behålla suppleantinstitutionen för församlingsdelegerade i Stockholm. Härvid beaktade utskottet särskilt, att dessa delegerade hade en starkt lokal anknytning och att flera församlingar skulle komma att representeras i samfälligheten av endast två delegerade. Riksdagen följde utskottet.

Författningsutredningen. Det bör i detta sammanhang antecknas, att förslag vid olika tillfällen väckts om införande av suppleanter för riksdagens ledamöter att inträda vid uppkommande förfall. Riksdagen avlog sålunda åren 1928 och 1950 på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 3 resp. nr 2) motioner i ämnet. Frågan har härefter upptagits av författningsutredningen, vilken föreslagit ett system med ersättare för riksdagsledamöterna.

Övervägandena i ämnet redovisas i motiven till utredningens förslag till ny regeringsform (SOU 1963: 17). En redogörelse lämnas där för de ovan berörda förarbetena till 1953 års kommunallag. Det betonas, att de synpunkter, som anförts till förmån för suppleanter i de primärkommunala församlingarna, synes i hög grad äga giltighet i fråga om riksdagen. Ett suppleantsystem står enligt utredningens mening i principiell överensstämmelse med den demokratiska samhällsordningen såsom innebärande en garanti för att medborgarnas i val uttryckta vilja återspeglas i riksdagens beslut. De skäl, som anförts mot fullmäktigsuppleanter, är enligt utredningen ej i allt utan vidare giltiga i fråga om riksdagen. Sålunda finner utredningen ej anledning att räkna med att riksdagsledamöternas ansvarskänsla skulle minskas, om en ersättarinstitution skulle införas. Därtill kommer, att ett allt starkare praktiskt behov kommit att föreligga av ersättare för riksdagens ledamöter och att införandet av dylika skulle kunna förväntas underlätta rekryteringen till riksdagen.

Landstingsutredningen. Suppleantsystemet inom landstingen har behandlats av landstingsutredningen i dess betänkande år 1963 (SOU 64) om landstingens organisation och arbetsformer. Även denna utredning hänvisar till vad som förekommit i fråga om suppleanter för de primärkommunala fullmäktige. Sålunda understrykes inledningsvis, att kommunallagskommittén i sitt ovan berörda betänkande framhöll, att suppleantsystemets användning i landsting icke syntes kunna tagas till intäkt för införande av fullmäktigsuppleanter. Skälen till den skiljaktiga ordningen var att hänföra till landstingsområdenas storlek, vikten av att landstinget är fulltaligt under den korta tid det är församlat till arbete, och andra faktorer som saknar motsvarighet i primärkommunerna. Landstingsutredningen uttalar för egen del, att den anpassning till vissa primärkommunala regler, som föreslås i betänkandet, ingalunda utesluter ett bibehållande av suppleanter för landstingens ledamöter. Suppleantsystemet bör bl. a. kunna ses som en tillgång vid landstingens rekrytering av nya ledamöter. Det bör sålunda enligt utredningens mening behållas.

Motionen. Frågan om fullmäktigsuppleanter bör enligt motionärens mening nu omprövas i positiv riktning. De synpunkter därpå, som anläggs i motionen, är desamma, som förut anförts. Det framhålles, att utvecklingen varit ägnad att understryka de fördelar, som skulle vara förenade med ett suppleantsystem, och förringa de farhågor, som rests. Särskilt betonas att det praktiska behovet av ersättare för fullmäktige ökat med samhällsutvecklingen, och att förutsättningarna för en suppleantinstitution väsentligt förbättrats genom att fullmäktige i allt större utsträckning stencilerar eller trycker sina handlingar, vilket gör det lättare för en suppleant att följa frågorna. Vidare åberopas författnings- och landstingsutredningarnas förord för ersättersystem inom riksdagen och landstingen.

Utskottet. Frågan om införande av suppleanter för de primärkommunala fullmäktige har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för behandling i riksdagen och överväganden av utredningar på kommunallagstiftningens område. Senast upptogs spørsmålet i samband med stiftandet av 1953 års kommunallag och 1961 års lag om församlingsstyrelse. Resultatet av de överväganden, som sålunda förekommit, har blivit, att suppleanter endast ansetts böra förekomma för församlingsdelegerade i Stockholm men icke för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige och icke heller för församlingsdelegerade utom huvudstaden. Vid ställningstagandet år 1953 fästes särskild vikt vid att en suppleantinstitution avstyrkts av flertalet kommuner vid en av kommunallagskommittén företagen enkät och vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande förordats endast av ett mycket ringa antal kommuner. Det undantag, som år 1961 gjordes för församlingsdelegerade i Stockholm, motiverades med speciella omständigheter. Särskilda förhållanden har också föranlett, att suppleanter ansetts böra finnas för landstingens ledamöter. Som framhölls både av kommunallagskommittén och senast av landstingsutredningen i dess betänkande år 1963 kan landstingens suppleantinstitution ej åberopas som bärande skäl för en motsvarande ordning inom primärkommunerna. Då författningsutredningen föreslagit införande av ersättare för riksdagens ledamöter, har också åberopats särskilda synpunkter, som ansetts böra föranleda en annan bedömning än som gjorts i fråga om de primärkommunala fullmäktige.

Utskottet har icke kunnat finna, att sådana nya omständigheter tillkommit, som bör föranleda ett annat ställningstagande till frågan om suppleanter för de primärkommunala fullmäktige än vid den gällande kommunallagstiftningens tillkomst. Utskottet hemställer därför,

att motionen II: 119 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Erik Olsson, Dahln och Dahl*; samt

från andra kammaren: herrar Magnusson i Tumhult, Adamsson, Bracquier*, Henningsson, fru Thunvall, herrar Andersson i Billingsfors, Keijer, Boo och Andersson i Storfors.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av fru *Segerstedt Wiberg*, herrar *Dahlén*, *Magnusson* i *Tumhult*, *Bracornier*, *Keijer* och *Boo*, vilka ansett, att utskottets yttrande och hemställan bort ha följande lydelse:

Suppleanter har funnits för landstingens ledamöter, alltsedan landstingen inrättades. Däremot har suppleantsystem ej införts för de primärkommunala representationerna. Frågan därom har vid åtskilliga tillfällen varit föremål för överväganden. Ställningstagandet har därvid utfallit olika. Vid två tillfällen, åren 1913 och 1944, har riksdagen beslutit skrivelser till Kungl. Maj:t i ämnet, och vid ett tillfälle, år 1918, framlades en proposition med förslag till införande av fullmäktigsuppleanter, vilken emellertid, ehuru i princip tillstyrkt av utskottet, icke föranledde lagstiftning, då kamrarna stannade i skiljaktiga beslut i fråga om sättet för reformens genomförande. Vid andra tillfällen, då motsvarande fråga behandlats i riksdagen, senast i samband med stiftandet av 1953 års kommunallag, har en reform avvisats.

Som uttalats i förevarande motion synes tiden nu vara inne att ompröva den berörda frågan i positiv riktning. Starka skäl talar för att suppleanter bör finnas även för ledamöterna i primärkommunernas fullmäktige. En suppleantinstitution framstår sålunda som önskvärd särskilt ur synpunkten, att därmed garanteras att beslut fattas, som överensstämmer med medborgarnas i val uttryckta vilja utan inverkan av sådana tillfälligheter som vissa ledamöters frånvaro. Utvecklingen har också gått i den riktningen, att ett allt starkare praktiskt behov yppats av ersättare för fullmäktige. Särskilt må härvidlag erinras om utvecklingen mot allt större kommuner. De invändningar, som anförts mot en reform i den angivna riktningen, synes icke längre kunna tillmätas avgörande betydelse. Det bör särskilt antecknas, att författningsutredningen numera framlagt förslag om införande av ersättare för riksdagens ledamöter — ett ämne som vid flera tillfällen tidigare behandlats av riksdagen utan att positivt resultat nåtts — och att landstingsutredningen i sitt betänkande år 1963 funnit suppleantinstitutionen inom landstingen värdefull och därför böra behållas. Även om de primärkommunala representationerna ej utan vidare kan jämföras med riksdag och landsting, synes det tydligt, att de principiella frågorna är likartade. Den klart positiva inställning, som nu kommit till uttryck i fråga om de senare, torde därför medföra, att de skäl, som vid 1953 års kommunallagsreform anfördes mot fullmäktigsuppleanter, väsentligt försvagats. Ett ändrat ställningstagande till denna fråga synes därmed nu vara påkallat.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen måtte, med bifall till motionen II: 119, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag beträffande införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige.