

Nr 8.

Ankom till riksdagens kansli den 10 mars 1944 kl. 12 m.

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

Uti en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 177, av herrar *Ekdahl* och *Andersson* i Malmö hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa 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».

Beträffande motiveringen får utskottet, i de delar den icke här nedan citeras, hänvisa till motionen.

Enligt kommunallagarna utses icke för fullmäktige i de borgerliga primärkommunerna eller för de kyrkliga kommunernas fullmäktige några suppleanter, vilka vid hinder för valda fullmäktige att bevista sammanträde kunna inträda såsom ersättare. Efterträdare för fullmäktige, som avgå före den bestämda tjänstgöringstidens utgång, utses först efter anmälan därom genom ny röstsammanräkning. Däremot utses i allmänhet vid tillsättande av kommunala nämnder och styrelser i samband med valet av ledamöter i dessa ävenledes suppleanter, som kunna ersätta ledamöter, vilka äro förhindrade att infinna sig vid sammanträde. För landstingens del utses suppleanter i samband med val av landstingsmän.

Frågan om suppleantinstitutionens införande hos de primärkommunala representationerna har vid flera tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Sålunda gjorde 1913 års riksdag i anledning av en inom första kammaren väckt motion framställning till Kungl. Maj:t (skrivelse nr 24) om framläggande av förslag till sådan ändring av bestämmelserna i förordningarna om kommunalstyrelse i stad och om kommunalstyrelse i Stockholm, att vid val av stadsfullmäktige måtte utses suppleanter att inträda såväl vid ordinarie ledamots avgång som vid inträffande förfall. I konstitutionsutskot-

tets till grund för riksdagens beslut liggande utlåtande (nr 4) i ämnet anfördes därvid bland annat, att i händelse av förhinder för en stadsfullmäktig hans plats måste stå tom, vilket kunde leda till annat resultat vid val eller besluts fattande än om den meningsgrupp, den frånvarande tillhörde, varit fulltaligt representerad, och att sålunda ett spelrum lämnades åt slumpen, som kunde inverka störande på kontinuiteten i stadsfullmäktiges arbete. Därjämte framhölls, att många stadsfullmäktigeledamöter hade andra uppdrag, t. ex. riksdagsmannaupdrag, som kunde förhindra dem att närvara vid stadsfullmäktiges sammanträden. Det kunde vidare vara lämpligt, att därest av en eller annan anledning stadsfullmäktig avginge, personer funnes att tillgå, vilka såsom suppleanter redan förvärvat erfarenhet i det kommunala arbetet.

Vid 1918 års lagtima riksdag framlade Kungl. Maj:t proposition (nr 262) angående införande av suppleantinstitutionen beträffande såväl stads- som kommunal- och municipalfullmäktige. Föredragande departementschefen anknöt till de skäl som år 1913 åberopats till stöd för en reform på området. Han ansåg, att, om också de anledningar, som talade för införande av suppleantinstitutionen i stadsfullmäktige, icke alla eller i lika hög grad gällde såvitt fråga vore om kommunal- och municipalfullmäktige, densamma dock med hänsyn till den överensstämmelse, som rådde mellan reglerna för de olika korporationerna, borde införas även i fråga om sistnämnda slags fullmäktige. Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 22) tillstyrkte i princip propositionen men föreslog ett annat system för suppleanters utseende och inkallande än det Kungl. Maj:t framlagt. De av utskottet utarbetade lagförslagen antogos av andra kammaren men avslögs av första kammaren, varigenom frågan alltså förföll.

Föreliggande fråga var åter föremål för behandling vid 1928 års riksdag. I sitt utlåtande (nr 5) avstyrkte konstitutionsutskottet då en i ämnet väckt motion under anförande att de tidigare påtalade olägenheterna av att möjlighet saknades till suppleanters inkallande minskats bland annat med hänsyn till kommunikationernas snabba utveckling. Avgörande principiella invändningar kunde dessutom anföras mot suppleantinstitutionen. Ett införande av denna institution torde uppmuntra det mångsysslande på det offentliga livets områden, som nu ofta förekom. Utskottet fann vidare, att ett suppleantsystem kunde komma att undergräva ansvars känslan hos de ordinarie fullmäktige. Det skulle säkerligen visa sig svårt att begränsa institutionens användning till de fall, då det föreläge fullgiltigt förfall för ordinarie ledamot. En effektiv kontroll i detta hänseende torde knappast kunna genomföras. Systemet skulle kunna leda därtill, att en fullmäktig på grund av egen bekvämlighet, önskan att slippa delta i avgörandet av viss fråga eller annan dylik orsak komme att nu och då undandra sig fullgörandet av sitt representantskap. Utskottet ansåg dessutom, att fara förelåg att institu-

tionen skulle komma att tynga fullmäktiges arbete. Riksdagen avslög också motionen.

Även år 1930 och år 1932 väcktes motioner i frågan. Med upprepande av skäl, som anförts i 1928 års utlåtande, avstyrkte konstitutionsutskottet motionerna (utlåtande nr 30 respektive nr 4). Motionerna avslögs av riksdagen.

Vid 1938 års riksdag hemställdes i en motion om utredning och förslag till bestämmelser av innehåll, att i stad, som utgjorde egen förstakammarvalkrets, skulle vid val av stadsfullmäktige tillika utses suppleanter för dessa med uppgift att vid förfall för stadsfullmäktig delta i val av ledamöter till första kammaren. Konstitutionsutskottet (utlåtande nr 4) tillstyrkte, och riksdagen (skrivelse nr 83) biföll motionen. Den begärda utredningen är fortfarande beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Till stöd för nu föreliggande förslag om införande av suppleantinstitutionen i de primärkommunala representationerna ha motionärerna bland annat anført följande:

»Ofta händer det, att en eller flera ledamöter av skäl, som fullmäktige rimligtvis böra godkänna, exempelvis sjukdom, inkallelse till försvarsberedskap eller fullgörande av allmänt uppdrag i statens eller landstingets tjänst, nödgas vara borta från sammanträdena. Då platserna efter de frånvarande stå tomma, blir följden den, att besluten fattas av icke fulltaliga församlingar. Helt naturligt kan detta i sådana fall, då fullmäktigmandaten tämligen jämnt fördelats mellan olika meningsriktningar, medföra icke önskvärda omsvängningar i ställningstagandet till viktiga kommunala frågor. Spörsålet har fått ökad betydelse, sedan fullmäktige numera blivit obligatoriska i kommuner med mer än 700 och församlingar med mer än 1 500 invånare. Att märka är även, att med den utvidgning av den kommunala verksamheten, som under senare år ägt rum, svårigheterna på landsbygden att för utövande av kommunala förvaltningsuppgifter få lämpade personer ökat. Genom suppleantinstitutionens införande även för de primärkommunala fullmäktigrepresentationernas del skulle ringen av dem som äga att handlägga kommunala spörssmål och bära ansvar därför vidgas. Framhållas bör också de möjligheter till politisk skolning och fostran till ansvar, som skulle vinnas genom en dylik reform. Men även andra påtagliga fördelar skulle vara förenade med reformen. Enligt gällande kommunallagar sakna sådana fullmäktige, som erhållit förvaltningsuppgifter med redovisningsskyldighet till kommunen, beslutanderätt, när det gäller val av revisorer och frågor om ansvarsfrihet för de grenar av den kommunala förvaltningen, i vilka de deltagit. Det är icke ovanligt, att nämnda jävsregel komplicerar avgörandet av revisionsfrågorna. En minoritet, som i andra fall icke förmår utöva något inflytande på de kommunala frågornas behandling, kan vid sådana tillfällen på ett avgörande sätt påverka ären-

denas utgång. Om ojäviga suppleanter funnos, som i dylika fall kunde rycka in i ledamöternas ställe, borde det bliva lättare, att få de med revisionen sammanhängande frågorna behandlade på ett tillfredsställande sätt. Mot tanken på införandet av suppleantinstitutionen för de primärkommunala fullmäktigförsamlingarnas vidkommande har invänts, att en sådan reform skulle minska känslan av ansvar hos de ordinarie ledamöterna. Denna anmärkning sammanhänger med frågan, i vilka fall suppleant bör inträda i fullmäktigs ställe. Uppenbart synes vara, att suppleant endast, då fullmäktig kan åberopa förfall eller jäv, bör få inkallas. I övrigt torde man ha rätt att utgå från att de personer, som av sina valmän hedrats med förtroendet att vara ledamöter av fullmäktige, i allmänhet äro så genomträngda av känslan av dem åvilande förpliktelser, att de icke obehörigen undandraga sig utövandet av sitt uppdrag. Erfarenheterna från de kommunala förvaltningsorganens verksamhet motsäga icke ett sådant antagande. Invändningen att inkallad suppleant i regel icke kan antagas besitta den erfarenhet och vana vid arbetet och den insikt i föreliggande frågor, som erfordras, torde kunna gendrivas med påpekandet, att han delar denna brist med de ledamöter, som nyväljas vid val, och att den träning i kommunala värv, som han kan erhålla vid sina inkallelser, framdeles, för den händelse han vid ett annat val inväljes såsom ordinarie ledamot, kan komma hela kommunen till godo.»

Utskottet ansluter sig till motionärernas uppfattning, att betydande olägenheter äro förenade med gällande ordning, enligt vilken suppleanter ej finnas för ordinarie ledamöter i fullmäktiginstitutionerna. Sålunda måste det anses vara olämpligt, att suppleant saknas, 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 är förhindrad deltaga i fullmäktiges sammanträden. Nackdelarna med rådande system göra sig särskilt påmint i de fall, då en ledamots frånvaro medför att ett annat beslut fattas än vad som skulle skett om den meningsgrupp den frånvarande tillhör varit fulltaligt representerad. Till stöd för motionens tanke må vidare framhållas det värdefulla i att vid fullmäktigs avgång personer finnas att tillgå, som i anledning av sin tidigare ställning som suppleanter förvärvat erfarenhet eller i varje fall haft större anledning att sätta sig in i det kommunala arbetet. Ett genomförande av en reform i ämnet komme även att innebära en lösning av den i 1938 års förut berörda riksdagskrivelse avsedda frågan om utseende av suppleanter för stadsfullmäktige i våra två största städer vid val av ledamöter till första kammaren. Emot det åsyftade förslaget skulle möjligen kunna invändas, att därigenom ansvarskänslan hos fullmäktiges ordinarie ledamöter komme att undergrävas. Enligt utskottets mening äro emellertid riskerna härför obetydliga, då utskottet

förutsätter, att anmält hinder icke må godkännas, med mindre verkligt bärande skäl för utevaro från sammanträde föreligga. Utskottet tillstyrker alltså en utredning i motionens syfte.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen med bifall till förevarande motion i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla 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.

Stockholm den 10 mars 1944.

På konstitutionsutskottets vägnar:

JONES ERIK ANDERSSON.

Närvarande: herrar Jones Erik Andersson, Källman, Karl August Johanson, Sandström, John Gustavson*, Anders Andersson, Sven Hansson, Oskar Mattsson, Albertsson*, Arrhén*, Andersson i Igelboda*, Mosesson, Nilsson i Göteborg, Hällgren, Kylling*, Pettersson i Norregård*, Spångberg, Ekdahl, fru Björck* och herr Nilsson i Göingegården*.*

* Ej närvarande vid justeringen.
