

Nr 28

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående suppleanter för fullmäktige i primärkommunerna.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 139 i första kammaren av herr *Thorsten Larsson m. fl.* och nr 177 i andra kammaren av herr *Boo m. fl.* hemställas, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag om införande av suppleantinstitution för fullmäktige i primärkommunerna».

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

Gällande regler

Suppleanter utses eller kan i allt fall utses för ledamöterna i kommunernas *administrativa organ*. Motsatsen är huvudregel för de *beslutande organen*. Sålunda kan suppleanter inte väljas för *stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige* och inte 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 inte bara för en del av detta (22 § landstingslagen).

Frågans behandling intill tillkomsten av gällande kommunallagstiftning

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 beslut. Då spörsmålet 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 principiella invändningar kunde anföras mot den föreslagna reformen, vilka övervägde fördelarna därmed. Riksdagen avslag 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 böra 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 fullmäktigeinstitutionen 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 avvisande 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 fullmäktigeledamöter 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 delta i ett fullmäktigsammanträde 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 foga, att en suppleantinstitution säkerligen skulle kräva tämligen komplicerade lagregler och bli 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 betänkan den 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 inte 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.

Frågan om ersättare för riksdagens ledamöter

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 minska, 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.

Frågan om suppleantsystemet inom landstingen

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 inte 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.

Suppleantfrågan berördes inte närmare i remissyttrandena över utredningens betänkande. Förslag till reformer på grundval av betänkandet har förelagts årets riksdag i en proposition (nr 61), över vilken konstitutionsutskottet avgett utlåtande (nr 20), som godkänts av riksdagen. Inte heller i detta sammanhang berördes suppleantsystemet.

Frågans behandling vid 1964 års riksdag

I en motion vid 1964 års riksdag hemställdes om utredning och förslag om införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige. Behandlingen av motionen, vilken hänvisades till konstitutionsutskottet (utl. nr 32), uppsköts till höstsessionen.

Olika meningar framkom i utskottet. Majoriteten (12 led.) hemställde om avslag på motionen. I motiveringen pekades särskilt på övervägandena år 1953 och den av kommunallagskommittén företagna enkäten bland kommunerna. Sådana nya omständigheter hade enligt majoritetens mening inte därefter tillkommit, som motiverade ett annat ställningstagande. Det framhölls vidare, att varken suppleantinstitutionen inom landstingen eller författningsutredningens förslag om ersättare för riksdagens ledamöter kunde åberopas som bärande skäl för en motsvarande ordning inom primärkommunerna med hänsyn till de olika förhållandena.

En minoritet inom utskottet (6 led.) hemställde om bifall till motionen. Det framhölls, att de skäl, som anförts till förmån för ett suppleantsystem inom primärkommunerna, vuxit i styrka under senare år. Det praktiska behovet av en sådan ordning hade ökat bl. a. till följd av utvecklingen mot allt större kommuner. Invändningarna mot ett suppleantsystem kunde inte längre tillmätas avgörande betydelse. Härvidlag syntes författningsutredningens och landstingsutredningens överväganden böra tillmätas betydelse, även om de primärkommunala representationerna inte utan vidare kunde jämföras med riksdagen eller landstingen.

Vid frågans behandling i kamrarna beslöt första kammaren med 97 röster mot 36 bifalla utskottets hemställan, medan andra kammaren med 125 röster mot 81 beslöt bifalla reservanternas hemställan. Utskottet fann sig inte böra framlägga förslag till sammanjämkning, varför frågan förföll.

Motionerna och inhämtade remissyttranden

I de nu föreliggande motionerna anföres samma skäl till förmån för en suppleantinstitution inom primärkommunerna, som förut andragits. Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionerna från Svenska kommunförbundet och Svenska stadsförbundet. Det förra tillstyrker en utredning; det senare avstyrker, dock att delade meningar uppkommit i styrelsen vid ärendets behandling.

Svenska kommunförbundet anför i sitt yttrande:

Vid de tillfällen frågan om införande av suppleantsystem i de primärkommunala representationerna varit föremål för överväganden har starka skäl framkommit såväl för som emot en sådan reform. Ett av de starkaste skälen för införandet av suppleantsystem är enligt styrelsens mening att därigenom kunde förebyggas att ett fåtal fullmäktiges förhinder att delta i ett sammanträde får avgörande betydelse för utgången av viktiga ärendens behandling. Ehuru det hör till undantagen kan med nuvarande ordning även inträffa, att antalet frånvarande fullmäktige är så stort att sammanträdet ej blir beslutfört. Såsom motionärerna anført medför den allt mera rörliga arbetsmarknaden att människor i större utsträckning än förr arbetar på annan ort än hemorten, vilket i många fall innebär frånvaro från hemmet under längre perioder. Sjukdom, resor och fullgörandet av förtroendeuppdrag av annan art bidrar också till att frånvarofrekvensen ibland kan bli besvärande. Skäl talar därför för att frågan nu närmare belyses genom en utredning. Det bör därvid bl. a. undersökas vilka praktiska svårigheter som möter att genomföra en sådan reform. På grund härav har styrelsen intet att erinra mot att en utredning verkställs om lämpligheten att införa suppleantinstitution för fullmäktige i primärkommunerna.

I styrelsen för *Svenska stadsförbundet* har 7 ledamöter uttalat sig för avslag på motionerna, medan 5 ledamöter uttalat sig för bifall. Yttrandet innehåller följande:

Det är givetvis — såsom motionärerna framhåller — av vikt, att de representativa organen i kommunerna vid så många tillfällen som möjligt har den politiska sammansättning, som kommit till uttryck vid valet. Det principiellt riktiga i denna uppfattning torde icke kunna ifrågasättas. För att man skall kunna få garantier för att fullmäktigförsamlingarna vid sina ställningstaganden såvitt möjligt har en sådan sammansättning synes det emellertid vara erforderligt med mera långtgående ingripanden i nu bestående former för beslutanderättens utövande än vad ett införande av suppleanter för fullmäktige i och för sig skulle innebära. Den logiska konsekvensen av ett resonemang, enligt vilket man vill förhindra, att en eller flera fullmäktiges frånvaro skall kunna inverka på ärendenas avgörande, synes vara en skärpning av beslutförhetsbestämmelserna i sådan riktning, att man för quorum kräver närvaro av samtliga ledamöter eller, om suppleantinstitutionen genomföres, i deras ställe tjänstgörande suppleanter. Så långt som till att förorda detta torde man icke ha gått i de diskussioner kring frågan om införande av suppleanter för fullmäktige, som under årens lopp förekommit, och så långt synes motionärerna ej heller syfta. Tillskapandet av en quorumregel av dylik

innebörd — som ju även saknar motsvarighet i gällande föreskrifter för de kommunala nämndernas vidkommande — skulle enligt styrelsens mening kunna innebära, att man äventyrade effektiviteten i det kommunala arbetet.

Frågan om införande av suppleanter för fullmäktige kan enligt styrelsens åsikt icke bedömas enbart med utgångspunkt i önskemålet om att fullmäktigförsamlingen alltid bör vara fulltalig. Även andra synpunkter måste kräva beaktande. Något verkligt behov av ett system med suppleanter kan ej anses föreligga. Erfarenhetsmässigt är de situationer, då ett beslut kan påverkas av att någon fullmäktig är frånvarande, mycket sällsynta. I regel är fullmäktigärendena icke av kontroversiell natur, och när motsatsen är förhållandet står ofta möjligheten till buds för en minoritet att genomdriva bordläggning. Avgörande betydelse i sammanhanget bör emellertid tillmätas de svårigheter en suppleantinstitution skulle medföra i den praktiska tillämpningen. I anslutning till vad kommunallagskommittén i dessa avseenden anförde i sitt betänkande med förslag till kommunallag m. m. vill styrelsen här peka på frågan om under vilka förutsättningar suppleant skall inkallas till tjänstgöring och ordningen härför. Såvitt styrelsen kan bedöma torde det knappast vara görligt att åstadkomma föreskrifter, som tillgodoser önskvärdheten av en fulltalig representation på samma gång som de uppfyller krav på att inkallandet av suppleanter sker i riktiga former. Styrelsen åsyftar här bl. a. sådana fall som då en fullmäktig så sent som under sammanträdesdagen drabbas av sjukdom eller annat hinder, vilket utesluter hans deltagande i sammanträdet.

Styrelsen kan i likhet med konstitutionsutskottet vid 1964 års riksdag icke finna, att frågan om införande av suppleanter för fullmäktige bör omprövas, varför styrelsen får avstyrka bifall till motionerna.

Om förestående lydelse av styrelsens yttrande har enat sig undertecknad Mehr, ordförande, samt herrar Göran Petterson, Malmgren, Torsten Henrikson, Harald Aronsson, Lindvall och Sven Ericson. Herrar vice ordföranden Wärenstam, Sterne, John R. Anderson, Sigvard Larsson och Filipson har ansett, att styrelsen bort besluta tillstyrka bifall till motionerna.

Utskottet

Då frågan om införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige upptogs vid 1964 års riksdag, uttalade utskottet, att sådana nya omständigheter inte syntes ha tillkommit, som motiverade ett annat ställningstagande i frågan än vid gällande kommunallagstiftnings tillkomst, och avstyrkte därför en utredning. I en reservation till utskottets utlåtande hemställdes om utredning i ämnet. Medan första kammaren biföll utskottets hemställan, biföll andra kammaren reservationen. Då frågan ånyo väckts vid årets riksdag, har utskottet inhämtat yttranden från de berörda kommunala förbunden. Som framgått av redogörelsen ovan har därvid Svenska kommunförbundet förklarat sig inte ha någon erinran mot en utredning i ämnet, medan Svenska stadsförbundet avstyrkt. En minoritet i sistnämnda förbunds styrelse har emellertid reserverat sig till förmån för utredning.

Det är tydligt, att en viss opinionsförskjutning har skett i den berörda frågan efter tillkomsten av gällande kommunallagstiftning. Med hänsyn särskilt till kommunblocksreformen finner utskottet också naturligt, att ökat intresse framkommit för suppleantsystem inom de primärkommunala fullmäktigförsamlingarna. Huruvida sådana förskjutningar i frågeställningen förekommit, som kan motivera en annan ståndpunkt i frågan än tidigare, kan vara föremål för delade meningar. Att både fördelar och nackdelar är förenade med införande av fullmäktigsuppleanter är uppenbart. Utskottet har vid övervägande av frågan funnit sig böra tillstyrka, att densamma i lämpligt sammanhang göres till föremål för en förutsättningslös utredning.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 139 och II: 177, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning rörande införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige.

Stockholm den 4 maj 1965

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Dahl, fröken Stenberg* och herr Sörenson; samt

från andra kammaren: herrar Henningsson, Wahlund*, Magnusson i Tumhult, Johansson i Trollhättan, Larsson i Luttra, Andersson i Billingsfors, Westberg, Andersson i Storfors, Zetterberg och Werbro*.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar *Sveningsson* och *Carl Albert Anderson* samt fröken *Stenberg*, vilka anför:

Enligt vår mening har några sådana nya omständigheter inte tillkommit, sedan förevarande fråga behandlades vid höstsessionen av 1964 års riksdag, som nu motiverar ett ändrat ställningstagande. Vi finner därför, att utskottet bort hemställa,

att motionerna I: 139 och II: 177 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.