

Nr 21

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

I de likalydande motionerna nr 254 i första kammaren av herr *Harald Pettersson m. fl.* och nr 320 i andra kammaren av herr *Boo m. fl.* hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag om införande av suppleantinstitution för fullmäktige i primärkommunerna». — Motiveringen är tryckt 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 kommunallagar

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 tillstyrktes 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 suppleanternas 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 avslog 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 föremål för ingående överväganden under *förarbetena till 1953 års kommunallag*. Såväl kommunallagskommittén (SOU 1952:14) som departementschefen (prop. 1953:210) och konstitutionsutskottet (utl. 1953:22) ställde sig avvisande till en reform. Särskild vikt tillmättes en av kommittén verkställd enkät bland kommunerna, vilken visade att flertalet avböjde fullmäktigesuppleanter, en inställning som än mera klart framkom vid remissbehandlingen av betänkanudet.

Även under *förarbetena till 1961 års lag om församlingsstyrelse* berördes suppleantfrågan. Församlingsstyrelsekommittén (SOU 1957:15 och 45) och departementschefen (prop. 1961:70) ej endast avvisade tanken på införande av suppleanter i de beslutande organen utan förordade även att den år 1942 lagfästa suppleantinstitutionen i Stockholms församlingsdelegerade skulle upphävas. Konstitutionsutskottet (utl. nr 16) fann emellertid speciella skäl föreligga för att behålla sistnämnda institution.

De skäl, som anförts för och emot införandet av suppleanter hos de primärkommunala representationerna, har vid ettvarrt av här angivna tillfällen varit i stort sett desamma. Till förmån för en reform har ansetts tala främst önskvärldheten av fulltalighet och risken för att ledamöters frånvaro föranleder beslut, som strider mot en församlings partimässiga sammanställning. Mot en reform har särskilt anförts, att den kunde förväntas medföra en minskad ansvars känsla 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 inte få önskvärda kvalifikationer.

Författningsutredningen och landstingsutredningen

Det bör även här antecknas, att författningsutredningen (SOU 1963: 17) upptagit frågan om ersättare för riksdagens ledamöter, och att landstingsutredningen (SOU 1963: 64) behandlat suppleantinstitutionen inom landstingen. I båda sammanhangen har övervägandena om fullmäktigsuppleanter redovisats, vartill framhållits, att väsentliga skillnader föreligger mellan å ena sidan de primärkommunala församlingarna och å andra sidan riksdagen resp. landstingen. Författningsutredningen förordade införande av ersättare för riksdagens ledamöter. Förslaget har tillstyrkts i fem remissyttranden och avstyrkts i ett, varjämte en myndighet yppat tveksamhet (SOU 1964: 38). Landstingsutredningen förordade, att suppleantinstitutionen inom landstingen skulle behållas. Frågan berördes inte närmare vare sig vid remissbehandlingen eller då betänkandet vid 1965 års riksdag lades till grund för reformer (KU utl. nr 20).

Frågans behandling vid 1964 och 1965 års riksdagar

I motioner vid 1964 och 1965 års riksdagar begärdes utredning och förslag om införande av suppleanter för primärkommunernas fullmäktige. Vid båda tillfällena framkom olika meningar i konstitutionsutskottet (utl. nr 32 resp. 28), varjämte kamrarna stannade i skilda beslut, till följd varav frågan förföll.

Vid 1964 års riksdag avstyrktes då föreliggande motion av utskottets majoritet (12 led.). I en reservation (6 led.) tillstyrktes utredning. Första kammaren biföll utskottets hemställan med 97 röster mot 36, medan andra kammaren med 125 röster mot 81 biföll reservationen.

Vid 1965 års riksdag inhämtades yttranden från Svenska kommunförbundet, som förklarade sig inte ha något att erinra mot en utredning om lämpligheten att införa fullmäktigsuppleanter, samt från Svenska stadsförbundet, i vars styrelse 7 ledamöter avstyrkte och 5 tillstyrkte utredning av frågan. Yttrandena återgavs i utskottets utlåtande. Utskottets majoritet (16 led.) tillstyrkte en anhållan hos Kungl. Maj:t om en förutsättningslös utredning i ämnet och anförde:

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 nack-

delar är förenade med införande av fullmäktigsuppleanter är uppenbart. Utskottet har vid överväganden av frågan funnit sig böra tillstyrka, att densamma i lämpligt sammanhang göres till föremål för en förutsättningslös utredning.

I en reservation (3 led.) hemställdes om avslag på motionerna under framhållande, att några sådana nya omständigheter inte tillkommit efter 1964 års riksdagsbehandling, som motiverade ett ändrat ställningstagande. Denna reservation bifölls av första kammaren med 58 röster mot 48, medan andra kammaren utan votering följde utskottet.

Suppleanter för sammanläggningsdelegerade

I detta sammanhang bör även den nya institutionen sammanläggningsdelegerade omnämnas. Denna infördes från sistlidna årsskifte genom ändring i den kommunala indelningslagen och utfärdande av en särskild lag om kommunala sammanläggningsdelegerade. Om de nya bestämmelserna behöver här endast antecknas, att Kungl. Maj:t äger i samband med förordnande om ändring i kommunal indelning föreskriva, att beslutanderätten i kommunen enligt den nya indelningen skall utövas av sammanläggningsdelegerade till dess indelningsändringen träder i kraft, och att Kungl. Maj:t, om sådan föreskrift ges, även skall fastställa antalet delegerade och suppleanter för varje kommun som berörs av indelningsändringen. Om suppleantfrågan må ur förarbetena i korthet antecknas följande.

I den departementspromemoria, som låg till grund för reformen, föreslogs att suppleanter skulle utses för sammanläggningsdelegerade. Detta förslag följdes av föredragande statsrådet, som i propositionen till 1965 års riksdag (nr 151, s. 44) anförde följande:

I promemorian föreslås att suppleanter skall utses för sammanläggningsdelegerade. Detta förslag har uppmärksammats av många remissinstanser. Flertalet av dem har inget att erinra. Så anser t. ex. Svenska kommunförbundet att det inte finns några principiella betänkligheter mot ett suppleantsystem. Tvärtom ger det enligt förbundet de praktiska fördelarna att man får garantier för att varje kommun är representerad vid sammanträdena även om delegeradeförsamlingen görs liten. Liknande synpunkter framhålls i andra yttranden. En länsstyrelse och ett antal kommunala organ anför dock betänkligheter mot förslaget och hänvisar till att suppleanter inte utses för fullmäktige. För egen del anser jag att de skäl som Svenska kommunförbundet har anført för ett suppleantsystem väger tyngre än hänsynen till vad som gäller för fullmäktige. Jag förordar därför förslaget att suppleanter skall väljas för delegerade.

Frågan blev inte föremål för något uttalande i konstitutionsutskottets utlåtande (nr 41).

Tilläggsdirektiv åt kommunalrättskommittén år 1965

Slutligen bör i detta sammanhang även antecknas, att kommunalrättskommittén genom tilläggsdirektiv den 29 oktober 1965 erhållit i uppdrag att ompröva de i 5 § kommunallagen intagna bestämmelserna om antalet fullmäktige. Bakgrunden härtill är delvis densamma som till förevarande motioner, nämligen kommunblocksreformens återverkningar på de beslutande församlingarna: antalet ledamöter i förhållande till kommunmedlemmarnas antal blir väsentligt mindre än nu. En ökad representation kan tydligen ernås genom ökning av antalet fullmäktigplatser men även genom införande av suppleanter.

Utskottet

Genom förevarande motioner aktualiseras ånyo frågan om införande av suppleanter för fullmäktige i primärkommunerna. Som framgått av den föregående redogörelsen behandlades denna fråga även av 1964 och 1965 års riksdagar, varvid den båda gångerna förföll på grund av att kamrarna stannade i skiljaktiga beslut.

I sitt utlåtande till 1965 års riksdag tillstyrkte utskottet — som ansåg uppenbart att införande av fullmäktigsuppleanter skulle vara förenat med både fördelar och nackdelar — att frågan i lämpligt sammanhang bleve föremål för en förutsättningslös utredning. Utskottet har inte funnit anledning att nu frångå denna ståndpunkt. Frågan synes lämpligen kunna övervägas i samband med att kommunalrättskommittén i enlighet med dess senaste tilläggsdirektiv företar en omprövning av de i 5 § kommunallagen intagna bestämmelserna om antalet fullmäktige.

Utskottet hemställer sålunda,

att riksdagen måtte, i anledning av motionerna I: 254 och II: 320, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en förutsättningslös utredning angående införande av suppleanter för stads-, kommunal- och kyrkofullmäktige.

Stockholm den 1 mars 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETERSSON

Närvarande:

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

från andra kammaren: herrar Henningsson, Magnusson i Tumhult*, fru Thunvall, herrar Larsson i Luttra, Westberg, Andersson i Storfors, Keijer, Nilsson i Kristianstad, Martinsson* och Boo.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av fröken *Stenberg*, herr *Erik Olsson* och fru *Thunvall*, vilka anförde:

Vi hänvisar till vad utskottet uttalade i sitt utlåtande 1964: 32, vari utskottet avstyrkte en motion med samma syfte som de nu föreliggande. Enligt vår mening har några sådana nya omständigheter inte tillkommit, som kan motivera ett ändrat ställningstagande. Vi anser därför att utskottet bort hemställa,

att motionerna I: 254 och II: 320 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.