

Konstitutionsutskottets betänkande

1976/77:11

med anledning av motioner om suppleants närvarorätt i statliga styrelser m. m.

Motionerna

I motionen 1975/76:340 av herrar Börjesson i Falköping (c) och Kindbom (c) hemställs "att riksdagen i skrivelse till regeringen anhåller om utredning och förslag rörande suppleants närvaro- och yttranderätt i statliga styrelser och nämnder samt om generella regler för ersättning åt suppleant, då denne inte tjänstgör i ordinarie ledamots ställe".

I motionerna 1975/76:908 och 1975/76:2410, båda av herr Persson i Karlstad m. fl. (s), hemställs "att riksdagen beslutar att hos regeringen anhålla om en översyn av nu gällande bestämmelser för ersättning åt suppleanter i regionala statliga organ".

Nuvarande förhållanden

Frågor om sammanträdesarvoden m. m. för vissa uppdrag inom statsförvaltningen regleras årligen genom särskilda regeringsbeslut – ett för varje departements verksamhetsområde. För budgetåret 1976/77 gäller i princip att suppleant eller ersättare för ledamot erhåller 175 kronor i arvode för varje dag om han tjänstgör i stället för ledamot eller annars efter kallelse är närvarande vid sammanträde. Några särskilda regler om suppleants rätt att erhålla kallelse till sammanträde när han inte skall tjänstgöra för ledamot eller rätt att närvara och yttra sig vid sådant sammanträde finns inte. Det får ankomma på vederbörande myndighet att avgöra sådana frågor.

Inom riksdagsförvaltningens område ändrades genom beslut av 1974 års riksdag (KU 1974:65, rskr 384) reglerna om arvode åt ledamöter och suppleanter i ett flertal riksdagsorgan på så sätt att ett särskilt sammanträdesarvode på 100 kronor infördes. Föreskrifter härom är intagna i de instruktioner eller motsvarande riksdagsförfattningar som reglerar respektive organs verksamhet. För flertalet organ har föreskrivits att ledamot och suppleant skall erhålla arvode för varje bevisat sammanträde. I fråga om biblioteket och Nordiska rådets svenska delegation gäller däremot att suppleant får arvode endast i det fall då han på kallelse deltar som ersättare för ordinarie ledamot. Förvaltningsstyrelsen har för egen del beslutat tillämpa stadgandet på det sättet, att arvode utgår till suppleant endast när denne inträder som ersättare för ordinarie ledamot. Beträffande övriga riksdagsorgan beslöt förvaltningsstyrelsen den 2 september 1975 att inte utfärda föreskrifter i ämnet

I stället skulle dessa organ själva fatta de kompletterande beslut som erfordrades, vilket bl. a. innebar att de kunde reglera ordningen för och omfattningen av suppleants inkallelse till sammanträde.

På det kommunala området är ersättningsfrågan reglerad i kommunallagen (1953:753) och landstingslagen (1954:319). Vid ändring i lagarna (prop. 1969:71) framhöll departementschefen, att suppleant genom att närvara vid sammanträden stimuleras för arbetsuppgifterna samtidigt som han blir bättre skickad att vid förfall för ordinarie ledamot inträda i dennes ställe. Det fanns dock anledning att ge lägre ersättning till suppleant som var närvarande utan att tjänstgöra som ledamot. I nämnder där det inte kunde anses vara av vikt att suppleant deltog i sammanträdena vid sidan av de ordinarie ledamöterna borde enligt föredragande statsrådet ersättning inte utgå till suppleant. Vid riksdagsbehandlingen tillstyrkte konstitutionsutskottet (KU 1969:15) att ersättning utgick till närvarande men inte tjänstgörande suppleant. Enligt utskottet kunde det emellertid i sådant fall vara motiverat med en lägre ersättning.

Enligt det förslag till ny kommunallag (prop. 1975/76:187) som f. n. ligger på riksdagens bord skall ersättning till ledamot och suppleant för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner utgå i skälig omfattning (34 och 51 §§). Förslaget avses innebära en stark förenkling av nuvarande regelsystem och en vidgad rätt för primärkommunerna och landstingen att utge ersättning. Den särskilda frågan om suppleanters rätt till ersättning är inte närmare kommenterad i propositionen.

Beträffande vilken befogenhet som tillkommer suppleant i kommunfullmäktige och landsting gäller att en suppleant som tjänstgör i stället för en ledamot har samma ställning som ordinarie ledamot medan en inte tjänstgörande suppleant inte har några särskilda befogenheter. Frågan diskuteras i nyssnämnda proposition. Departementschefen vill inte förordna en utvidgning av suppleanternas formella befogenheter och anför i anslutning till frågan följande (prop. s. 256):

För egen del finner jag det väsentligt att suppleanterna bereds goda möjligheter att följa de beslutande organens fortlöpande arbete och att uppdraget får ett innehåll som gör det meningsfullt. I detta avseende är det t. ex. betydelsefullt att suppleanterna får del av samma beslutsunderlag som de ordinarie ledamöterna. Partierna har ett särskilt ansvar för att suppleanterna bereds goda arbetsmöjligheter. Jag anser emellertid att såväl principiella som praktiska skäl talar mot att icke tjänstgörande suppleanters formella befogenheter vidgas. En breddad beslutsrepresentation bör enligt min mening främst åstadkommas genom att antalet ledamöter i fullmäktige och landsting ökas. En vidgning av suppleanternas befogenheter leder till att gränsen mellan ordinarie ledamöter och suppleanter suddas ut. Vidare skulle en förändrad ställning för suppleanter som inte tjänstgör förändra sammanträdesordningen. Jag delar alltså utredningens uppfattning att befogenheterna för de suppleanter som inte tjänstgör inte bör vidgas.

Beträffande suppleants närvarorätt i kommunstyrelser och övriga nämnder föreslås i överensstämmelse med gällande rätt att han skall få närvara vid sammanträdena och att han skall underrättas om tid och plats för dessa (43 § förslaget till kommunallag). Departementschefen anför i anslutning till denna bestämmelse (prop. s. 455), att någon föreskrift om yttranderätt för suppleant som är närvarande men inte tjänstgör inte har tagits in i paragrafen; kommuner och landsting bör själva få avgöra om suppleant skall ha yttranderätt även när de inte tjänstgör. Enligt gällande rätt kan kommunfullmäktige och landsting i reglemente föreskriva yttranderätt för suppleanter i kommunstyrelse, förvaltningsutskott och övriga nämnder. Om denna möjlighet inte utnyttjas, får nämnden avgöra frågan. Detta är enligt departementschefen en rimlig ordning och medför att en bestämmelse om suppleants yttranderätt är obehövlig.

Några statliga styrelsers praxis beträffande suppleanterns tjänstgöring

Länsstyrelserna kallar suppleant till tjänstgöring endast vid förfall för ordinarie ledamot. I två länsstyrelser kallas dock vissa suppleanter, som representerar speciella regioner inom länsstyrelsens verksamhetsområden. I samtliga länsstyrelser erhåller suppleanterna underrättelse om tidpunkt för sammanträde. Ersättning utgår endast när suppleant tjänstgör i ledamots ställe (uppgifterna hämtade ur en undersökning som länsstyrelsernas organisationsnämnd gjorde 1973).

Arbetskyddsstyrelsen kallar en gång om året samtliga ledamöter och suppleanter till sammanträde för information om styrelsens verksamhet. I övrigt får suppleanterna endast kallelse till sammanträde vid förfall för ordinarie ledamot. De får inte heller underrättelse om tidpunkt för sammanträde. De erhåller dagarvode endast vid sammanträde som de kallas till. Arbetskyddsstyrelsen har rekommenderat yrkesinspektionsnämnderna att förfara på samma sätt.

Arbetsmarknadsstyrelsen och *socialstyrelsen* underrättar suppleanterna om tidpunkt för sammanträde, men de kallas endast när de skall tjänstgöra i ledamots ställe. Arvoden utgår endast i sistnämnda fall.

Kriminalvårdsstyrelsen underrättar inte suppleanterna om tidpunkt för sammanträde utan att tjänstgöring i ledamots ställe är aktuell. Det har inte förekommit att suppleant inställt sig utan att vara kallad i ledamots ställe. Frågan om arvode har således inte varit uppe.

Riksförsäkringsverket underrättar alltid samtliga suppleanter om tidpunkt för sammanträde. Undantagsvis deltar suppleant i sammanträde utan att vara kallad till tjänstgöring. I sådant fall erhåller han dagarvode. Riksförsäkringsverket har rekommenderat försäkringskassorna att tillämpa samma ordning.

Statens industriverk kallar alltid suppleanterna till sammanträdena och samtliga brukar också vara närvarande. De får i så fall arvode.

Beträffande *yttrandrätten* har i förekommande fall samtliga tillfrågade förklarat att suppleant, som sitter vid väggen, givetvis skall tillåtas yttra sig om han så önskar.

Frågans tidigare behandling

En motion (c) till 1975 års riksdag med yrkande om ersättning till suppleanter som på eget initiativ deltar vid sammanträden med statliga styrelser behandlades av riksdagen hösten 1975 (InU 1975/76:8). Motionen remitterades för yttrande till riksrevisionsverket (RRV), som i sitt remissvar avslutningsvis anförde:

RRV anser att den fråga motionärerna väckt har större principiell betydelse än vad som framgår av motionen. Sålunda bör frågan om suppleanternas ersättning kopplas samman med rättigheter och skyldigheter i fråga om bl. a. närvaro och om deltagande i diskussionerna. Med hänsyn till frågans räckvidd bör den utredas närmare innan ställningstagande kan ske. RRV kan därför inte tillstyrka motionsyrkandet i vidare mån än att den väckta frågan kan förtjänas att utredas närmare.

I sitt av riksdagen godkända betänkande avstyrkte inrikesutskottet motionen. Utskottet instämde visserligen med motionärerna i att det i många fall kunde vara angeläget att suppleanter fick tillfälle att någorlunda kontinuerligt följa arbetet i de styrelser som de tillhörde eller åtminstone med vissa mellanrum bli informerade om verksamheten. Utskottet framhöll emellertid att intresset härom kunde växla från myndighet till myndighet beroende på styrelsearbetets art och omfattning. Dessutom måste enligt utskottet olägenheten av alltför stort antal deltagare på styrelsesammanträdena beaktas. Utskottet fortsatte:

Enligt utskottets uppfattning är det knappast lämpligt med en generell regel av det slag motionärerna förordar. Det nuvarande systemet, som innebär att myndigheternas styrelser själva kan bestämma i vilken omfattning suppleanter skall inkallas, bör rätt tillämpat kunna tillgodose det syfte som ligger bakom motionen. Det får förutsättas att styrelserna då de tar ställning till i vad mån suppleanter skall inkallas beaktar synpunkter av ovan berört slag.

Utskottet

Motionerna behandlar suppleanters i statliga styrelser rätt att närvara m. m. vid sådana sammanträden där de inte tjänstgör i ledamots ställe.

Några särskilda regler om suppleants rätt att få underrättelse om tidpunkt för sammanträde när han inte skall tjänstgöra i ledamots ställe eller om hans rätt att närvara eller yttra sig vid sådant sammanträde finns inte. Det är heller inte reglerat, om han i så fall skall ha rätt till arvode.

Av den i det föregående lämnade redovisningen av vilka principer som

för ifrågavarande område tillämpas inom några statliga verk med lekman-nastyrelser framgår att praxis är högst varierande. Till en del kan detta förklaras av styrelsernas olika karaktär och storlek, men huvudorsaken är sannolikt att frågan är helt oreglerad.

Suppleanter bör givetvis liksom ordinarie ledamöter ha möjlighet att följa styrelsearbetet och hålla sig informerade om verksamheten. Det är därför enligt utskottets uppfattning inte tillfredsställande, när suppleanter – som fallet är på vissa håll – inte ens får underrättelse om tidpunkt för sammanträde och om vilka ärenden som då skall behandlas.

Med hänsyn till verksstyrelsernas olika storlek och verksamhetsfält skulle det kunna uppkomma svårigheter om man utfärdade mera detaljerade gemensamma bestämmelser på området. Det är därför troligt att andra lösningar måste prövas. En möjlighet är att regeringen efter hörande av respektive verksstyrelse inför för varje verk särskilt anpassade regler i verksinstruktionerna. En annan framkomlig väg kan vara att regeringen utfärdar vissa allmänna riktlinjer och att myndigheterna med dessa som grund tar in bestämmelser om förfarandet i sina arbetsordningar. Det kan också finnas andra möjligheter att lösa problemet. Enligt utskottets mening bör frågan bli föremål för närmare överväganden inom regeringen. Detta bör riksdagen ge regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionerna 1975/76:340, 1875/76:908 och 1975/76:2410 ger regeringen till känna vad utskottet anfört om utredning av frågan om suppleanternas närvarorätt m. m. vid sammanträde i statliga styrelser.

Stockholm den 22 november 1976

På konstitutionsutskottets vägnar

KARL BOO

Närvarande: herrar Boo (c), Johansson i Trollhättan (s), Björck i Nässjö (m), Mossberg (s), Lindahl i Hamburgsund (fp), Nordin (c), Karlsson i Malung* (s), Schött (m), Kindbom (c), Nyquist (s), fru Hammarbacken (c), herr Eliasson (c), fru Cederqvist (s), fröken Nilsson (s) och herr Gustavsson i Ängelholm (s).

* Ej närvarande vid justeringen.

