

Nr 3.

Ankom till riksdagens kansli den 22 febr. 1918 kl. 1 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om skrivelser till Kungl. Maj:t angående rätt för kommuner att tilldela innehavare av kommunala förtroendeuppdrag ersättning i vissa hänseenden.

Närvarande: herrar Mannheimer, Larsson i Västerås, Olason, Bellinder, Hellberg, K. J. Ekman, von Geijer, Olof Olsson, greve Alexander Hamilton, von Zweigbergk, Boberg *), Magnusson i Tumhult *), Janson i Kungsör *), Hallén, Kropp, Jansson i Edsbäcken, Hildebrand, von Sneidern, Magnusson i Kalmar *) och Norman *).

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom första kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 56, av herr *Dalberg* hemställer motionären, att riksdagen ville besluta »att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville verkställa utredning, huruvida och i vad mån kommun må berättigas att till innehavare av förtroendeuppdrag besluta ersättning för mistad arbetsförtjänst och för direkta utgifter i och för sådana uppdrags fullgörande, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i gällande kommunalförfattningar, vartill utredningen må kunna föranleda».

Till konstitutionsutskottet har vidare hänvisats en inom andra kammaren väckt motion, nr 119, av herrar *Borg* och *Tengdahl* med hemställan, att riksdagen måtte besluta »att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utarbetande och framläggande för riksdagen av tillägg till kommunalförordningarna av innebörd, att kommunerna berättigas besluta ersättning

till innehavare av kommunala förtroendeuppdrag för mistad arbetsförtjänst och direkta utgifter i och för sådana uppdrags fullgörande.¹⁾

*Herr
Dalbergs
motion.*

Herr Dalberg har till stöd för sin hemställan anfört:

»Bestämmelsen om att kommunala förtroendemän ej kunna få anjuta ersättning för mistad arbetsförtjänst och direkta utgifter för förtroendeuppdrags fullgörande har i många fall varit ett hinder för att dels få behålla de mest lämpliga personerna för uppdragen och dels få dem att ägna nödig tid åt det uppdrag, vartill de blivit valda. Många exempel kunna framvisas, att de dugligaste i en kommun avsaft sig uppdrag därför, att kommunen ej kunnat hålla dem skadeslösa.

Därför har man i flera kommuner måst till slut överträda nämnda bestämmelse och besluta om ersättning. Man har ansett, att en lag, som hindrade sadana beslut, da det vore nödvändigt, är så gammal och otidsenlig, att den ej kunde följas. Då så är, måste tiden vara inne att få en efter förhållandena bättre avpassad lag.

Förliden höst var undertecknad med på en stämman i en av landets största lantkommuner, då det beslöts ersättning till förtroendemän. Det gjordes visserligen invändning, att lagen förbjöde ett sadant beslut, men de flesta voro ense om att lagen i alla fall ej kunde efterlevas. Att alla sågo det berättigade i ett sadant beslut, bevisas därav, att ingen ville överklaga detsamma. Förut har inom samma kommun måst fattas liknande beslut utan att överklagande skett. Som ovan nämnts, finnas liknande exempel från flera andra kommuner.

I en del fall skulle det kommunala livet sväriligen kunna ordnas, om ej lagen måste överträdas. Hur skulle man t. ex. kunna få en skol-kassör i ett större skoldistrikt att fullgöra sitt uppdrag utan ersättning? Nu kan invändas, att man kan välja särskild utom skolrådet stående kassör. Men om skolrådet anser det nödvändigt, att en av dess medlemmar får hava hand om kassan, helst det anses, att han bör vara närvarande vid och deltaga i beslutens fattande, bör väl kommunen hava rätt att ordna det på sätt den finner lämpligt. Förr i tiden gick det

¹⁾ Motionärernas yrkande har här återgivits i den form, vari det återfinnes i det till utskottet överlämnade exemplaret av motionen. I den tryckta upplagan är yrkandet ändrat därhän, att det sammanfaller med 1915 års konstitutionsutskotts hemställan i dess utlåtande nr 9 och andra kammarens i anledning därav fattade beslut, eller därhän att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville verkställa utredning, huruvida och i vad mån, med bibehållande såsom regel av gällande rättsgrundsats, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, kommun må berättigas att till innehavare av dylika uppdrag under de begränsningar och villkor, som kunna befinnas erforderliga, besluta ersättning, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i gällande kommunalförfattningar, vartill utredningen må kunna föranleda.

an att fullgöra förtroendeuppdrag utan ersättning, da det var korta sammanträden någon gång under året. Men om man tar i betraktande, hur det är nu i flera större kommuner, skall man finna, att det ej är någon likhet. Det kan t. ex. för ett skolråd i ett större skoldistrikt bliva cirka tjugufem sammanträden under året och varje sammanträde varar så länge, att en hel dag eftersättes. För dess ledamöter blir det alltför stor uppoffring, om ej någon ersättning erhålles, helst i flera fall järnvägsbiljett eller skjuts måste bekostas.

Motiveringen i herrar Borgs och Tengdahls motion är av följande lydelse:

»Gång efter annan fa vi bevittna, huru svart det är att förma insiktsfulla och redbara arbetare, yrkesidkare och små jordbrukare att lata invälja sig i kommunala nämnder, kyrko- och skolråd m. fl. sammanställningar, detta i flesta fall på grund av, att det icke tillåtes kommunerna att besluta ersättning för mistad arbetsförtjänst.

Mången gång befinnes det, att alla som deltaga å den eller den stämman äro eniga om, att de och de männen böra inväljas i nämnden eller rådet, ty man har funnit, att dessa i högsta grad äro ägnade att handha kommunens angelägenheter på ett utomordentligt sätt, men som det nu inte lämnas någon ersättning i form av dagtraktamente e. d. nödgas dessa män, som man vill invälja, avböja inval i ovan nämnda nämnder och råd.

Talet om att det kommunala arbetet bör fullgöras som oavlönade förtroendeuppdrag håller inte streek, ty det är orimligt begära, att en man, som är absolut beroende av sin arbetsförtjänst, skall kunna åtaga sig ett uppdrag, som åsankar honom avsevärda förluster. Ett förtroendeuppdrag upphör ju icke att vara detta, därför att en fattig människa icke tvingas att direkt förlora på detsamma.

Vill man, att alla samhällsklasser skola bli i tillfälle deltaga i det kommunala arbetet, bör man även vara med om en ändring i berörda avseende.»

Frågan om beredande av ökad möjlighet att lämna ersättning åt **Historik** kommunala förtroendemän har vid flera föregående tillfällen varit föremål **1900—1913.** för riksdagens prövning. Till en början inriktade sig strävandena närmast på ett speciellt uppdrag, nämligen ordförandeskapet i kommunalnämnd. Vid de undersökningar, som därvid verkställdes, visade det sig, att med utgångspunkt i det alltsedan kommunalförfattningarnas tillkomst gällande stadgandet, att kommunalnämndsordföranden kunde tillerkännas gottgörelse för skrivmaterialier, postporto samt skrivare- och räkenskaps-

*Herrar
Borgs och
Tengdahls
motion.*

hjälp, så småningom på många håll utbildats en praxis att tilldela honom ersättningsbelopp av den storlek, att de måste anses innefatta jämväl gottgörelse för nedlagt arbete och tidspillan. Efter upprepade motioner i riksdagen — den första år 1900 — kom så år 1913 ovanberörda lagändring till stånd, varigenom kommunalstämma erhöll rätt att åt ordföranden i kommunalnämnden anslå, förutom nyss angivna ersättningar, även arvode för det med uppdraget förenade besvär.

I hela dess vidd drogs förevarande spörsmål under riksdagens prövning första gången år 1909 genom en av herr Tengdahl i andra kammaren väckt motion, nr 158, som bland andra önskemål tog sikte också på frågan om brytande av principen om de kommunala förtroendemens gratisarbete. Motionen avstyrktes av lagutskottet och avlogs av riksdagen. — I en vid 1912 års riksdag väckt motion, nr 104, hemställde därefter herr Tengdahl m. fl. om skrivelse till Kungl. Maj:t för avvägbringande av sådant tillägg till kommunalförordningarna, att kommunala förtroendemen bleve berättigade till ersättning för mistad arbetsförtjänst och för direkta utgifter i och för sådana uppdrags fullgörande. Motionen avstyrktes av konstitutionsutskottet, som särskilt anmärkte, att förslaget avsåge stadgande av rätt för den enskilde förtroendemannen till ersättning, icke enbart rätt för kommunen att, om den så prövade nödigt, besluta gottgörelse. I enlighet med utskottets hemställan avlogs motionen av riksdagen. — Med beaktande av denna 1912 års konstitutionsutskotts anmärkning yrkade vid påföljande riksdag herr Gerh. Magnusson i motionen nr 71 i första kammaren samt herr Tengdahl m. fl. i motionen nr 166 i andra kammaren på skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utarbetande och framläggande för riksdagen av förslag till tillägg till kommunalförordningarna av innebörd, att kommunerna berättigades besluta ersättning till innehavare av kommunala förtroendeuppdrag för mistad arbetsförtjänst och för direkta utgifter i och för sådana uppdrags fullgörande. I sitt över motionerna avgivna utlåtande, nr 30, förklarade konstitutionsutskottet, att utskottet funne motionärernas yrkande i vad det avsåge rätt för kommun att tilldela sina förtroendemen ersättning för mistad arbetsförtjänst så allmänt avfattat, att utskottet ej ansåge sig kunna med då föreliggande material tillstyrka ett initiativ från riksdagens sida på berörda betydelsefulla område, varemot utskottet, i enlighet med motionärens yrkande i dess andra del, hemställde till riksdagen att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta efter verkställd utredning framlägga förslag om införande av sådana bestämmelser i gällande kommunalförfattningar, genom vilka kommunerna berättigades besluta ersättning till innehavare

av kommunala förtroendeuppdrag för direkta utgifter i och för sadana uppdrags fullgörande. Utskottets hemställan blev av andra kammaren bifallen men avlogs av första kammaren.

Motioner av herrar Magnusson och Tengdahl m. fl. med enahanda yrkande som 1913 väcktes jämväl vid 1914 års A-riksdag, men kommo i anledning av riksdagens upplösning icke att upptagas till behandling. Vid 1915 års riksdag upprepade samma motionärer sitt yrkande (motionerna i första kammaren nr 53 och i andra kammaren nr 65), varjämte en motion i ämnet väcktes även av herr Öberg (i andra kammaren nr 39), däri motionären hemställde om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan om sådan utredning och förslag till ändrade bestämmelser i förordningen om kommunalstyrelse på landet, att kommunerna erhöles vidgad befogenhet att ersätta de arbeten, som de pålägga en del av sina medlemmar.

I det utlåtande, nr 9, som konstitutionsutskottet i anledning av berörda motioner avgav, redogjorde utskottet till en början — efter att hava belyst innebörden av begreppet »kommunal förtroendemän» — för gällande rättspraxis och lagstiftning i fråga om ersättning åt dylika förtroendemän:

»Medan kommunen givetvis måste anses hava icke blott rätt att avlöna hos densamma anställda tjänstemän utan ock gentemot tjänstemannen en civilrättslig förpliktelse i nämnda hänseende, äro de kommunala förtroendeuppdragen oavlönade — såväl i den bemärkelsen, att förtroendemannen saknar rätt att framställa anspråk på ersättning, som ock sätillvida, att regelmässigt ej heller kommunen äger befogenhet att med laga verkan besluta, att ersättning skall utgå. Principen härom finns visserligen ingenstädes uttryckligen fastslagen, men har hos oss sedan gammalt ansetts gälla i kraft av allmän rättsgrundsats. Densamma har ock städse tillämpats av Kungl. Maj:t i de besvärsmål, vilka dragits under högsta instansens prövning, såsom framgå av åtskilliga i regeringsrättens årsbok från senare år refererade rättsfall. (1910: Ref. 34; 1912: Ref. 51 och 74; 1913: Ref. 76, 77 och 127.¹)

De anförda ävensom andra hithörande prejudikat antyda jämväl, vilken innebörd principen, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, enligt svensk rättspraxis äger. Det läres sålunda framgå, att kommun hos oss saknar rätt icke blott att tillerkänna den kommunale förtroendemannen ersättning för den arbetskraft liksom ock för den arbetstid han ägnar åt uppdragets fullgörande, utan även att gottgöra honom för de direkta ekonomiska uppoffringar, som därav följa för honom. Detta skulle med andra ord innebära, att enligt gällande rättsuppfattning varken arvode för i kommunens tjänst nedlagt arbete eller ersättning för därigenom tillskyndad inkomstförlust, ej heller dagtraktamente, reseersättning

1914 A.

1915.

Konstitutionsutskottet 1915.

Principen, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade.

¹) Det torde böra anmärkas, att i några av dessa rättsfall avses helt eller delvis nämudemän, ledamöter i taxeringsnämud eller andra kommunala förtroendemän i vidsträcktare mening.

och gottgörelse för andra direkta personliga utgifter — i varje fall ej för sådana personliga utgifter, som få anses normalt sammanhöra med det ifrågavarande uppdraget — kan utgå till en kommunal förtroendeman.

Däremot beröra ej de återopade rättsfallen utgifter sådana som för postporto, skrivmaterialier, kuvert, blanketter, kungörelser och dylikt. Frågor angående gottgörelse för sådana utlägg hava endast i mindre mån dragits under myndigheternas prövning, men såvitt detta skett, synas utslagen giva vid handen, att ersättning må kunna utgå. (Se Walldéns m. fl. kommunala prejudikatsamling nr 228. Jfr regeringsrättens årsbok för 1912: Not. C. 56 och 145.) Det torde få anses, att kostnader av nu ifrågavarande slag äro kommunens egna utgifter, låt vara att den kommunale förtroendemannen understundom av praktiska skäl förskotterar dem och att förtroendemannen förty självfallet har anspråk på förskottens återgåldande, åtminstone i den mån desamma ej överstiga vad som med hänsyn till uppdragets beskaffenhet kan finnas skäligt. I två fall har kommunalkorporation uttryckligen medgivits rätt att anslå ersättning för sådana kostnader, varom här är fråga, i det att enligt § 51 av kommunalförordningen för landet kommunalnämndsordföranden och jämlikt § 18 fattigvårdsförordningen fattigvårdsstyrelsens ordförande kan tillerkännas ersättning för skrivmaterialier och postporto.

*Undantag
från regeln.*

Från regeln, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, finnas åtskilliga lagbestämda undantag. Vad först vidkommer möjlighet för kommun att bevilja kommunala förtroendemen *arvode*, får enligt byggnadsstadgan för rikets städer sådant anvisas åt byggnadsnämndens ledamöter. Vidare kan enligt nyssnämnda § 51 av förordningen om kommunalstyrelse på landet, såsom detta lagrum lyder enligt lagen den 13 juni 1913, kommunalstämma anslå arvode åt kommunalnämndens ordförande, dock att beslutet därom skall underställas Konungens befallningshavandes godkännande. Slutligen må enligt ovanberörda § 18 fattigvårdsförordningen fattigvårdssamhälle besluta gottgörelse åt fattigvårdsstyrelsens ordförande (förutom för skrivmaterialier och postporto) jämväl för skrivnings- och räkenskaps*besvär*, vilken sistnämnda ersättning lärer böra betraktas såsom ett slag av arvode. Rätt till *ersättning för direkta personliga utgifter*, föranledda av kommunalt förtroendeuppdrag, finnes stadgad endast för landstingsmän, nämligen såtillvida, att jämlikt § 24 landstingsförordningen landstingsman eller suppleant, som ej bor å den ort, där landstinget sammanträder, äger att åtnjuta dagtraktamente med sex kronor samt reseersättning. Dessutom kunna numera bland ovan nämnda kommunala förtroendemen i vidsträcktare mening av kommun valda ledamöter i taxeringsnämnd ävensom ledamöter i pensionsnämnd utav vederbörande kommun erhålla traktamentsersättning med högst fyra kronor om dagen och reseersättning, varjämte olika slag av ersättningar kunna utgå till rådmän, nämndemen, ledamöter i ägodelningsrätt, gode män vid lantmäteriförrättningar, ledamöter av vägnämnd, fjärdingsmän och andra förtroendemen i vidsträcktare mening.

Emellertid har det visat sig, att kommunerna även i andra fall än de enligt lag uttryckligen medgivna funnit sig behöva tilldela vissa förtroendemen ersättningar. Särskilt är detta ingalunda ovanligt i fråga om sådana kommunala förtroendeuppdrag, som innefatta mer tidskrävande uppgifter eller stå tjänsteuppdragen nära. Sålunda framgår dels av en genom Svenska stadsförbundet år 1913 verkställd utredning, dels av vad utskottet därutöver har sig bekant, att i vissa städer arvoden till understundom ganska höga belopp tillerkänts exempelvis ordförande

och verkställande ledamöter i drätselkammare, ledamöter av renhållningsstyrelse, kommunala revisorer och kommittéledamöter. Huruvida och i vad mån beslut om dylika ersättningar skulle i händelse av klagan godkännas av vederbörande prövningsmyndigheter lärer väl vara tvivelaktigt.

Utskottet gav därefter en framställning av i Norge, Danmark, Preussen, Sachsen och Württemberg utgående ersättningar åt kommunala förtroendemän. Efter att slutligen hava lämnat den redogörelse för frågans tidigare behandling inom riksdagen, ur vilken den ovan givna historiken, i den mån den avser tiden t. o. m. 1913 års riksdag, är hämtad, och erinrat om de förslag beträffande arvoden åt innehavare av vissa förtroendeuppdrag inom Stockholms kommunalförvaltning, som framlagts i ett av bankdirektören P. R. Rabe 1914 avgivet betänkande, yttrade utskottet till sist:

»Styrkan hos ett system för den kommunala självstyrelsens utövning, inom vilket, såsom hos oss är fallet, icke endast den högsta beslutanderätten inom kommunen, direkt eller indirekt, tillerkänts dess egna medlemmar, utan även den kommunala förvaltningen i första hand anförtrots åt kommunens valda förtroendemän, ligger uppenbarligen däri, att detsamma genom att draga i kommunmedlemmarna i det direkta arbetet och det därmed förknippade ansvaret för kommunens bästa, är i hög grad ägnat att skapa och underhålla en stark och sund allmänanda, en levande känsla av solidaritet med samhället. För att systemet skall verka i avsedd riktning kräves emellertid givetvis, att de medborgerliga krafterna drivas till sitt arbete i kommunens tjänst av rent intresse för kommunens angelägenheter och icke av begär efter ekonomisk vinning. Den kommunala självstyrelsen förutsätter därför såsom ett naturligt komplement, att de kommunala förtroendemännen — oberoende av den förmögenhetsställning de intaga — skola lämna sitt arbete utan ersättning. Det är även, såsom ovan påpekats, en hos oss liksom annorstädes sedan gammalt gällande grundsats, att de kommunala förtroendeuppdragen skola vara oavlönade, och det lärer väl ej råda något tvivel, att den oberoende och självständiga ställning, som lekmännen innehava inom vår kommunala självförvaltning, i väsentlig mån är att tillskriva berörda omständighet. Också har det synts utskottet självklart, att grundsatsen om oavlönade förtroendeuppdrag bör såsom regel upprätthållas.

Emellertid lärer det ej kunna förnekas, att det sätt, varpå nämnda grundsats hos oss för närvarande tillämpas, går väsentligen utöver det ändamål, densamma vill tillgodose, och därigenom i alltjämt växande omfång föranleder allvarliga olägenheter. Grundsatsen innebär dock icke i och för sig, att en kommunal förtroendeman skall för sitt uppdrag nödgas underkasta sig understundom måhända rätt avsevärda *direkta* utgifter, såsom kostnader för resor och extra kostnader för livsuppehälle. Under vissa omständigheter kunna även de *indirekta* förluster, som ett förtroendeuppdrag förorsakar i form av mistad dagspenning eller annan inkomst, leda till betänkliga konsekvenser. Visserligen innebär det ingen orimlighet, att man får något offra — även annat än sin arbetskraft — i arbetet för kommunen. Men uppoffringarna få icke göras så stora, att de verka avskräckande eller rent av förhindrande från deltagande i kommunens angelägen-

*Allmänna
synpunkter.*

heter, ty därigenom skada de mera än gagna självstyrelsens syfte att åstadkomma en i möjligaste mån allmän medverkan i det kommunala arbetet och ansvaret. Här kan nu, enligt vad erfarenheten utvisat, inträffa, att förtroendeuppdrag i den svenska kommunala självstyrelsen dels medföra så pass kännbara direkta kostnader, dels förorsaka sådana indirekta förluster för innehavarna, att hela grupper av medborgare praktiskt taget blivit nästan avskurna från möjligheten att mottaga dylika uppdrag. För medborgare i svagare ekonomisk ställning, såväl löntagare som små jordbrukare, hantverkare o. d., blir så alltför lätt fallet, och detta mera, ju mer intensiteten i det kommunala arbetet växer och ju mera tid och arbetskraft de kommunala förtroendeuppdragen i följd härav måste kräva. En utveckling i den riktningen, att de mindre bemedlade i praktiken utestängas från det aktiva kommunala förvaltningsarbetet i styrelser, nämnder och andra särskilda uppdrag, bör ej få fortgå, allra minst sedan genom 1907—1909 års kommunala rösträttsreform de ekonomiskt svagare samhällsklasserna beretts ökad möjlighet att göra sina synpunkter gällande i *beslut* rörande kommunala angelägenheter. Konsekvensen synes då fordra, att tillfälle också gives dessa klasser att låta sig företrädas i det kommunala *förvaltningsarbetet*. Vad som på ifrågavarande område kan göras för att de hinder, som resa sig däremot, må undanröjas, bör icke underlåtas, så länge själva principen, att det kommunala förtroendeuppdraget, d. v. s. det kommunala arbetet, skall vara oavlönat — rätt fattad — ej därigenom trädes för nära.

*Ersättning
för direkta
utgifter.*

Vad först angår ersättning för direkta utgifter, förorsakade av kommunala förtroendeuppdrag, torde någon åtgärd icke behöva vidtagas för att bereda möjlighet till gottgörelse för vissa utlägg, som den kommunale förtroendemannen gör för kommunens räkning (såsom för postporto och skrivmaterialier), enär, enligt vad ovan framhållits, för dylika utlägg ersättning redan nu bör kunna utgå. Däremot kunna, enligt gällande rättstillämpning, sådana utgifter som resekostnader och extra kostnader för livsuppehälle icke ersättas av kommunen. Det lär dock, såsom redan 1913 års konstitutionsutskott framhållit, icke kunna förnekas, att mången gång starka billighetsskäl tala för att ersättning för utgifter av nu nämnt slag må kunna lämnas. Särskilt gäller detta i sådana fall, då den kommunale förtroendemannen har lång vägsträcka att tillryggalägga till vederbörande förrättningsställe, eller då förrättningen, i synnerhet om den därjämte äger rum å annan ort än den, där förtroendemannen har sitt hemvist, tager någon längre tid i anspråk. Också är ju, med beaktande av dessa synpunkter, redan nu föreskrivet, att landstingsmän och deras suppleanter, som ej bo å den ort, där landstinget hålles, skola åtnjuta resekostnads- och traktamentsersättning, liksom ock motsvarande ersättningar kunna utgå till ledamöter i taxerings- och pensionsnämnder. Att även i andra fall skäl kunna förefinnas att medgiva gottgörelse framför allt för resekostnader ligger, särskilt i betraktande av de stora avstånd som förekomma inom vårt land, i öppen dag. Huruvida ersättningen bör utgå efter bestämd taxa eller med belopp motsvarande den verkliga kostnaden lär ej kunna avgöras utan närmare utredning.

*Ersättning
vid förlust
av inkomst.*

Då frågan om ersättning för mistad arbetsförtjänst vid 1912 års riksdag förelåg till prövning, riktade konstitutionsutskottet emot förslaget den anmärkningen, att detsamma närmast toge sikte på sådana kommunala förtroendemän, som erhöles timlön för sitt borgerliga arbete, men endast med svårighet kunde

genomföras beträffande de många, som uppbytt fast avlöning eller utövade näring eller fritt yrke, enär ersättningen åt dessa senare skulle kunna beräknas endast efter fri uppskattning av den mistade arbetsförtjänsten, vilket givetvis måste leda till stora orättvisor i tillämpningen. I anslutning härtill må anmärkas, att, om en lagstiftning för möjliggörande av ersättning av ifrågakvarande art skall komma till stånd, så synes ersättningen dock näppeligen böra bestämmas efter en sträng uppskattning av den kontanta arbetsförtjänst, som i varje fall förlorats. Det kan icke vara vare sig rimligt eller möjligt att ersätta exempelvis en affärsman efter beräkning av det värde, hans arbetstid ägt, om den använts i hans arbete för egen räkning, utan ersättningen måste inriktas på det huvudsyfte, som ovan anförts, nämligen att undanröja de hinder, som för medborgare av de mindre bemädlade klasserna resa sig emot ett deltagande i det kommunala arbetet. Ersättningen bör sålunda icke få överskrida ett visst mindre belopp, avsett att täcka en normal arbetsförtjänst, som en sådan person av nämnda anledning går förlustig. Ett lågt maximum läres med andra ord böra bestämmas. Genom en dylik anordning undgår man den konsekvens av principen om ersättning för mistad arbetsförtjänst, som antydde av 1912 års konstitutionsutskott, nämligen att förtroendemän i en lyckligare ekonomisk ställning skulle kunna göra anspråk på mycket höga ersättningar, beroende på det högre värde, vartill deras arbetstid kan uppskattas.

Huruvida sedermera inom gränsen för det fastställda maximum olika gradationer skola kunna förekomma för olika fall och olika kommuners förhållanden, torde få ankomma på en närmare utredning att avgöra. Under alla omständigheter synes böra övervägas även den möjligheten, att ersättningen må utgå med visst fixt mindre belopp, oberoende av inkomstförlusten i det konkreta fallet, varigenom givetvis åtskilliga praktiska fördelar vore att vinna. En dylik anordning skulle, i betraktande av beloppens ringhet, ingalunda hava karaktären av arvode i den meningen, att den skulle innebära en verklig ersättning för nedlagt arbete. Däremot komme ersättningen att förete stor frändskap med en traktamentsersättning, och kunde givetvis, i fall att båda slaget av ersättningar ansåges böra utgå, desamma slås tillsammans i ett gemensamt belopp. Sålunda lära de i ovanberörda förslag till omorganisation av Stockholms stads förvaltning ifrågasatta »arvodena» till styrelsers och nämnders ledamöter, vilka ju skulle utgå med fixa belopp, förslagsvis fem kronor, vara att betrakta såsom en kombinerad traktamentsersättning och »ersättning för mistad arbetsförtjänst».

Utskottet har ovan såsom sin mening uttalat, att den i det kommunala förtroendeuppdragets natur grundade principen, att den kommunale förtroendemannens arbets skall vara oavlönad, alltså bör fasthållas. Å andra sidan läres det ej kunna bestridas, att i särskilda fall undantag från denna regel kunna vara påkallade. Vid bedömning av frågan härom måste beaktas, att självstyrelsen till sin natur förutsätter, att kommunmedlemmarna ombestyras de kommunala angelägenheterna vid sidan av de dagliga sysslor och värv, som utgöra deras egentliga arbete och som skänka dem deras utkomst, och att sålunda den kommunale förtroendemannens arbetstid och arbetskraft gemenligen allenast till en del upptages av hans kommunala verksamhet. Om ett kommunalt uppdrag har det omfång, att det helt tager sin man i anspråk, läres därför det regelmässiga böra vara, att en avlönad tjänsteman anställs. Emellertid kan det inträffa, att ett kommunalt uppdrag visserligen ej är av den omfattning, att det giver full sysselsättning åt

*Arvoden i
vissa fall.*

en för dess skötande särskilt anställd tjänsteman, men likväl medför en så avsevärd arbetsbörd, att det icke rimligtvis kan begäras, att en av eget arbete upptagen kommunmedlem skall utan ersättning betungas därmed. Gällande lagstiftning har, såsom framgår av vad ovan anförts, endast i så måtto tagit hänsyn till dylika fall, som den medgivit kommun rätt att besluta arvoden för ordförande i kommunalnämnd, ordförande i fattigvårdsstyrelse och ledamöter i byggnadsnämnd. Däremot har, såsom jämväl förut påvisats, på många håll vid sidan av lagen utbildat sig en praxis att även i andra fall anvisa arvoden åt kommunala förtroendemen, såsom åt (verkställande) ledamöter i drätselkammare, revisorer och kommittéledamöter. Den utsträckning, vari detta skett, visar enligt utskottets mening oförtydligt, att ett verkligt behov uti ifrågavarande avseende gör sig gällande, och torde därför också härutinnan skäl föreligga för ett lagstiftningens ingripande till reglering av den rörelsefrihet, vilken finnes böra på förevarande område tillerkännas kommunerna.

*Samman-
fattning och
yrkande.*

Den föregående framställningen torde hava visat, att frågan om ersättning åt innehavare av kommunala förtroendeuppdrag utgör ett omfattande spörsmål, som äger nära samband med grunderna för den kommunala självstyrelsen och som på grund av denna självstyrelsens faktiska utveckling i riktning emot ökad demokratisering och vidgade arbetsuppgifter trängt fram till sådan aktualitet, att frågan icke gärna längre kan undanskjutas. Enligt utskottets mening är också tiden nu inne till verkställande av en grundlig och allsidig utredning av förevarande spörsmål i hela dess sammanhang.

Vid denna utredning läser böra fasthållas, att den hos oss sedan gammalt gällande, av självstyrelsens egen natur betingade grundsatsen, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, i allmänhet bör förbliva orubbad, så att den kommunale förtroendemannens arbete i kommunens tjänst framdeles såsom hittills må lämnas utan ersättning. Men samtidigt bör ihågkommas, å ena sidan att det ej kan anses innebära, att berörda princip trädas för när, därest ersättning medgives för en del direkta utgifter, särskilt resekostnader och extra kostnader för livsuppehälle, ävensom för vissa indirekta förluster i form av mistad arbetsförtjänst eller arbetstid, varför gottgörelse nu icke kan utgå, samt å andra sidan att omsorgen om principens uppehållande ej må hindra, att i vissa särskilda undantagsfall av ovan antydd art ersättning även för nedlagt arbete bör kunna ifrågakomma. Emellertid synes det utskottet alltid böra fasthållas, att innehavarna av de representativa kommunala uppdragen, stadsfullmäktig- och kommunalfullmäktigskap, icke må kunna berättigas till ersättning för sitt medlemskap i nämnda korporationer av vare sig det ena eller det andra slaget, annat än möjligen till gottgörelse för resekostnader.

Vidare är det för utskottet, liksom för 1912 och 1913 årens konstitutionsutskott, självklart, att det icke må tillkomma den enskilde förtroendemannen någon rätt att kräva ersättning utöver vad kommunen kan finna gott att för varje fall besluta. Genom att lägga beslutanderätten i kommunens hand vinnes å ena sidan möjlighet till anpassning efter lokala och andra förhållanden och å andra sidan skyddas kommunerna emot framställande av oberäkneliga anspråk. Uppenbarligen är det av vikt, att ej heller kommunerna missbruka den rätt att besluta ersättning, som kan komma att tillerkännas dem. Vilka särskilda garantier till skydd häremot böra föreskrivas, läser vid frågans utredning böra tagas

under noggrant övervägande. I sådant avseende må erinras därom, att redan enligt gällande kommunalförfattningar alla kommunala beslut, som gå ut på beviljande av anslag till nya ändamål eller behov, fördrå viss kvalificerad majoritet, ävensom att för giltighet av landskommuns beslut om tilldelande av arvode och annan gottgörelse åt ordföranden i kommunalnämnd samt om förhöjning därav fördras Konungens befallningshavandes godkännande. Givetvis kunna garantier av motsvarande eller annan art tänkas också för andra fall av ersättning åt kommunala förtroendemän.

På grund av vad sålunda anförts, hemställde utskottet att riksdagen i anledning av förevarande motioner måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville verkställa utredning, huruvida och i vad mån, med bibehållande såsom regel av gällande rättsgrundsats, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, kommun må berättigas att till innehavare av dylika uppdrag under de begränsningar och villkor, som kunna befinnas erforderliga, besluta ersättning, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i gällande kommunalförfattningar, vartill utredningen må kunna föranleda. Denna hemställan bifölls av andra kammaren, men blev av första kammaren, i enlighet med ett av fyra reservanter inom utskottet gjort yrkande, med 69 röster mot 51 avslagen.

Till de skäl, som 1915 anfördes för en utredning rörande frågan, huruvida och i vad mån kommun må berättigas att under vissa begränsningar och villkor kunna besluta ersättning till innehavare av kommunala förtroendeuppdrag, kunna numera nya läggas. Så hava, bland annat i samband med kristiden, förhållanden alltmera framträtt, som tendera att utvidga de verksamhetsområden, som falla under kommunala myndigheters handläggning, och mängden av dem, som sysselsättas med kommunala förtroendeuppdrag, är därför stadd i tillväxt. Vidare äro även i andra hänseenden en rad frågor om den kommunala förvaltningens former eller utveckling å bane, och det synes icke osannolikt, att organisationen av det kommunala livet och de arbetskrafter, som skola göra tjänst därvid, kunna komma att därav röna väsentligt inflytande. Enligt utskottets mening föreligga alltså, jämte de 1915 anförda skälen, ytterligare grunder, som göra det påkallat, att spørsmålet om ersättning till dem, som hava att fullgöra dithörande uppdrag, göres till föremål för en allsidig utredning.

Ut-
skottets
yttrande.

Grundläggande för en sådan utredning måste, såsom redan 1915 betonades, vara, att såsom regel skall bibehållas gällande rättsgrundsats, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade. Det blir sålunda

för vissa undantagsfall, som det gäller att bereda möjlighet till dylik ersättning, men dessa undantagsfall få icke kännetecknas så, att de draga med sig ett övergivande av den allmänna principen. Vidare måste det, såsom också 1915 betonades, vara av nöden, att bestämmelser träffas rörande de former, under vilka beslut om eventuella ersättningar skola fattas, och de belopp, till vilka de med hänsyn till olika förhållanden kunna uppgå, så att nödiga garantier lämnas mot missbruk i dessa hänseenden. Den utredning, som är önskvärd, bör jämväl enligt utskottets mening vara förknippad med en undersökning dels i vilka fall och i vilken omfattning redan nu dylik ersättning utgår, dels om de kostnader en rubbning i hittills på området gällande principer skulle kunna tänkas medföra för rikets kommuner i stort sett, därest den skulle genomföras.

Beträffande formen för den hemställan om utredning, som på dessa grunder utskottet vill föreslå riksdagen att besluta, har det synts utskottet mest ändamålsenligt att återupptaga det yrkande, omkring vilket 1915 utskottets majoritet och en av riksdagens kamrar samlade sig.

På grund av vad sålunda anförts och med hänvisning jämväl till vad 1915 års konstitutionsutskott yttrat i ämnet, får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t ville verkställa utredning, huruvida och i vad mån, med bibehållande såsom regel av gällande rättsgrundsats, att kommunala förtroendeuppdrag skola vara oavlönade, kommun må berättigas att till innehavare av dylika uppdrag under de begränsningar och villkor, som kunna befinnas erforderliga, besluta ersättning, samt för riksdagen framlägga de förslag till ändringar i gällande kommunalförfattningar, vartill utredningen må kunna föranleda.

Stockholm den 22 februari 1918.

På konstitutionsutskottets vägnar:

OTTO MANNHEIMER.