

Nr 35

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner angående ersättning för kommunala uppdrag.

I de likalydande motionerna nr 262 i första kammaren av herr *Wanhainen m. fl.* och nr 306 i andra kammaren av fru *Jäderberg m. fl.* hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om utredning i syfte att öppna möjligheter till ekonomisk ersättning för kommunala uppdrag förutom som traktamente och resekostnader även i annan form än arvode».

Behandlingen av motionerna, vilka hänvisats till konstitutionsutskottet, har uppskjutits till innevarande höstsession.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande rätt. Kommunallagarnas regler om ersättning till kommunala förtroendemän innefattar bestämmelser om traktamente för särskilda av uppdraget föranledda kostnader för uppehälle, om ersättning för resekostnader och andra med uppdraget förenade utgifter, om arvode för det arbete som är förenat med uppdraget samt om pension i form av ålderspension, förtidspension och familjepension. Då förevarande motioner endast anknyter till reglerna om arvode, torde här endast behöva lämnas en redogörelse för bestämmelserna därom.

Enligt 28 § 1 mom. kommunallagen (KomL) må efter fullmäktiges bestämmande till *fullmäktig* utgå arvode för det arbete, som är förenat med uppdraget. På samma sätt må till *stadsfullmäktige i Stockholm, kyrkofullmäktig och ledamot av landsting* utgå arvode för det med uppdraget förenade arbetet enligt bestämmande av stadsfullmäktige i Stockholm, kyrkofullmäktige resp. landstinget enligt 29 § 1 mom. kommunallagen för Stockholm (KomLSthm), 31 § 1 mom. lagen om församlingsstyrelse (LFS) resp. 39 § 1 mom. landstingslagen (LtL). Enligt likalydande bestämmelser i dessa fyra stadganden må arvode ej överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålets omfattning och art samt den tid som kan beräknas åtgå för uppdraget. I lagrummens 3 mom. utsäges, att vad i 1 mom. stadgats skall äga motsvarande tillämpning å *ledamot av beredning och suppleant för sådan ledamot*. Även å *ledamot i kommuns styrelse eller annan kommunal nämnd ävensom suppleant för sådan ledamot* skall enligt 46 § 1 mom. KomL och 55 § 1 mom. LtL de angivna reglerna i samma lagar äga tillämpning. I *Stockholm* äger *stadskollegiets ordförande och vice ordförande* i denna egenskap åtnjuta årsarvode, som bestämmes av stadsfullmäktige. I övrigt skall enligt samma stadgande å *ledamot av stadskollegiet eller av annan kommunal nämnd samt suppleant för sådan ledamot* arvodesreglerna för stadsfullmäktige äga tillämpning. Kyrkostämman må enligt 38 § LFS

med avseende å *kyrkostämmans ordförande samt ledamot av beredning och suppleant för sådan ledamot* fatta beslut som avses i 31 § 1 mom. Samma befogenhet tillkommer enligt 59 § kyrkofullmäktige eller kyrkorådet med avseende å *ledamot av kyrkorådet eller av annan församlingens nämnd samt suppleant för sådan ledamot*.

Historik. 1862 års kommunalförordningar byggde på grundsatsen, att de kommunala förtroendeuppdragen skulle vara oavlönade. Alltsedan slutet av 1800-talet har emellertid ersättningsreglerna undergått åtskilliga, mer eller mindre genomgripande förändringar. Under lång tid åsyftade likväl de genomförda reformerna i första hand endast att bereda förtroendemännen gottgörelse för de direkta kostnaderna i anledning av uppdragen. Först i ett sent skede öppnades lagstiftningsvägen möjligheter till ersättning i vidare mening. Efter vissa smärre reformer bl. a. åren 1913, 1923 och 1924 genomfördes år 1950 mera betydelsefulla lagändringar, varibland må nämnas att kommun medgavs rätt att i särskilda fall besluta om pensionsutfästelser. Frågan om ersättning för kommunala förtroendeuppdrag behandlades tid efter annan av riksdagen på motionsinitiativ. Sålunda beslöt riksdagen år 1958 på hemställan av konstitutionsutskottet (utl. nr 6) att i anledning av väckta motioner tillskriva Kungl. Maj:t med anhållan om en utredning i ämnet. En sådan kom till stånd genom kommunalrättskommittén, vilken år 1961 avlämnade ett betänkande angående ersättning för kommunala förtroendeuppdrag (SOU 54). På grundval härav framlade Kungl. Maj:t år 1962 en proposition med förslag till ändrade ersättningsregler. Sedan konstitutionsutskottet tillstyrkt propositionen (utl. nr 15), blev densamma av riksdagen antagen. De berörda lagreglerna har därefter ej undergått någon ändring.

Om innebörden av 1962 års reformer, i vad dessa avsåg de delar av frågekomplexet som är av betydelse i detta sammanhang, kan sammanfattningsvis sägas följande. Kretsen av förtroendemän, som kan komma i åtnjutande av ersättning för utfört arbete, vidgades. Särskilt må nämnas, att fullmäktige samt suppleanter i kommunala nämnder först genom reformerna ifrågavarande år blev införda under de allmänna ersättningsreglerna. Själva ersättningssystemet reviderades vidare genomgripande. En allmän befogenhet infördes för kommunerna att efter eget bestämmande ersätta förtroendemännen för deras arbete. En allmän liberalisering genomfördes. Gränsen för kommunernas befogenhet angavs, som av det ovan sagda framgått, sålunda att arvode icke får överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art samt den tid som kan beräknas åtgå för uppdraget.

Rörande de närmare *principerna för arvodesberäkning*, vilken fråga upptagits i de nu föreliggande motionerna, förekom i samband med 1962 års reform i huvudsak följande. *Kommunalrättskommittén* diskuterade ingående två olika alternativ för arvodesberäkningen. Endera kunde arvodet

sättas i relation till den arbetsinkomst, som vederbörande förtroendeman förlorat genom uppdragets utförande. Eller kunde man utgå från principen, att samma arbete skall ge samma ersättning. Kommittén stannade för det senare alternativet. Mot det förra anfördes följande synpunkter:

En bestämmelse om ersättning för inkomstförlust kan lätt vålla tillämpningssvårigheter. Inkomstbortfallet måste i varje särskilt fall nöjaktigt styrkas. I en hel del fall föranleder detta givetvis ej några avsevärda svårigheter. Redan i en del av de fall, då en förtroendeman kan visa att han nödgats vara borta ett visst antal arbetstimmar, kan emellertid stundom viss tveksamhet uppkomma om ersättning skäligen bör utgå. Möjligheter kan sålunda föreligga att mer eller mindre klart påvisa att förtroendemannen haft möjligheter att hålla sig skadeslös, exempelvis genom byte av tjänstgöringstid. I många fall låter sig inkomstbortfallet icke lätteligen beräknas. Egna företagare och anställda med större friheter när det gäller arbetstidens förläggande kanske icke direkt avstår inkomst men kan å andra sidan vara hänvisade att utföra det arbete de försummat på annan tid. För en del ledamöter — främst kvinnor utan förvärvsarbete — är det ytterst svårt att finna några godtagbara normer för beräkning av den ekonomiska förlusten. Även beräkningen av den tid, som skall anses åtgå för ett sammanträde, kan föranleda svårigheter och ersättningen kan icke helt inskränkas till sådan tid utan måste också i viss utsträckning avse tid, som eljest åtgår för uppdraget. Systemet med ersättning för individuellt inkomstbortfall kan lätt bli för invecklat för att lämpligen kunna hanteras i ett sammanhang som det förevarande. Det är visserligen möjligt att genom mer eller mindre långt gående schablonregler avsevärt förenkla systemets tillämpning. Ett ökat användande av schabloner förminskar emellertid i motsvarande mån betydelsen av ersättning för mistad arbetsförtjänst såsom fristående ersättningsform. Förfarandet med ett utredande av varje enskild förtroendemens förhållanden kan — förutom att det kan bli invecklat och tungrott — även ur andra synpunkter framstå såsom mindre lämpligt. Därtill kommer att invändningar av principiell art uppenbarligen också kan riktas mot ett utgivande av varierande ersättningar till förtroendemen med samma arbetsuppgifter. Ett system med ersättning för mistad arbetsförtjänst kan också sägas bygga på en princip, enligt vilken förtroendeuppdraget uppfattas såsom något i viss mening sekundärt. Insatsen ersättes sålunda icke efter sitt eget värde utan allenast med hänsyn till det intrång, som uppdraget förorsakar.

Ett system med lika ersättningar för lika arbetsuppgifter förordades sålunda. Kommittén framhöll, att om därvid ersättningarna gjordes tillräckligt stora, kunde dessa i rimlig omfattning hålla förtroendemen, som måste avstå inkomst, skadeslösa för mera normala förluster. Längre kunde man för övrigt enligt kommitténs mening knappast heller komma genom ett direkt ersättande av mistad arbetsförtjänst, då någon begränsning i allt fall måste gälla för det ersättningsgilla inkomstbortfallet. I vissa fall borde det emellertid vara möjligt att anknyta ersättningen till den förlorade arbetsinkomsten. Härvid avsåg kommittén det fall, där en kommun av ekonomiska skäl fann sig böra visa återhållsamhet med arvoden. Sparsamheten borde i dylika fall i sista hand drabba dem som åsamkades inkomstbortfall genom uppdragets utförande.

Departementschefen anslöt sig i huvudsak till kommitténs förslag rörande arvodesberäkningen. Dock avvisades tanken på att arvode i vissa fall borde kunna bestämmas individuellt efter förlorad inkomst. Då arvodesbeloppet torde komma att ligga förhållandevis lågt, i varje fall i mindre kommuner, behövde man enligt departementschefens mening icke befara, att ens mindre bärkraftiga kommuner skulle sakna resurser att betala åtminstone så höga arvoden, att förtroendemännen i gemen får täckning för inkomstbortfallet.

Utskottet förklarade sig i likhet med departementschefen icke kunna biträda kommitténs mening, att arvode i undantagsfall skulle kunna bestämmas efter inkomstbortfall.

Motionerna. Möjligheter bör enligt motionärernas mening öppnas för att bestämma arvode för kommunala förtroendeuppdrag individuellt efter inkomstbortfall eller för en kombination av sådan ersättning och vanligt arvode. Det framhålles, att gällande bestämmelser kan leda till otillfredsställande resultat därigenom, att förtroendemän får vidkännas ekonomisk förlust genom sina uppdrag. Särskilt i kommuner, där avståndet till huvudorten är stort, kan olägenheterna med rådande system bli väsentliga, uttalar motionärerna. Ersättning för inkomstbortfall synes tidigare ha utgått i vissa kommuner, utan att större tillämpningssvårigheter uppkommit, framhålles vidare i motionerna. Det bör kunna anförtros kommunerna att efter egen prövning tillämpa andra ersättningsformer än de nuvarande utan farhågor för att ersättningarna skulle bli oskäligen.

Utskottet. Reglerna om ersättning för kommunala uppdrag blev år 1962 föremål för en genomgripande revision. I samband därmed prövades ingående den i förevarande motioner upptagna frågan, om arvode bör kunna bestämmas individuellt med hänsyn till förlorad inkomst. Denna möjlighet avvisades till förmån för principen, att samma ersättning skall utgå för lika arbetsuppgifter. De skäl, som anfördes för detta ställningstagande, äger enligt utskottets mening alltjämt giltighet. Utskottet kan därför icke finna anledning att tillstyrka en förnyad utredning i ämnet utan hemställer,

att motionerna I: 262 och II: 306 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 25 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Dahlén* och fröken Stenberg*; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, von Friesen*, Magnusson i Tumhult*, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad*, Bracconier*, Henningsson, Andersson i Billingsfors* och Wedén*.

* Ej närvarande vid justeringen.