

## Nr 36

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner  
angående heltidsanställda kommunala förtroende-  
män.*

I de likalydande motionerna nr 58 i första kammaren av herrar *Schött* och *Enarsson* och nr 120 i andra kammaren av herr *Palm* hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om skyndsamt utredning i syfte att klarlägga heltidsanställda kommunala förtroendemäns såväl kommunalrättsliga ställning som de riktlinjer som bör gälla för de ekonomiska förmåner som förenas med uppdragen».

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.

---

**Kommunallagarna.** Några särskilda bestämmelser, som avser heltidsengagerade förtroendemän, återfinnes ej i kommunallagarna utom såvitt gäller borgarrådsberedningen i Stockholm, från vilken kan bortses i detta sammanhang. De för förtroendeuppdragen gällande allmänna reglerna blir sålunda tillämpliga vare sig uppdraget innehas som heltidsarbete eller som vanlig förtroendesyssla vid sidan av annan verksamhet. De stadganden, som närmast är av intresse, är de som avser valbarhet och behörighet till samt ersättning för förtroendeuppdrag. Om innebörden av dessa regler må antecknas följande, varvid bortses från kommunallagen för Stockholm och lagen om församlingsstyrelse.

För *valbarhet* till förtroendeuppdrag uppställer kommunallagarna dels vissa allmänna villkor, vilka i stort sett är desamma enligt samtliga dessa lagar, och dels vissa speciella, vilka varierar mellan de olika lagarna. För de allmänna villkoren, vilka i huvudsak innebär krav på medlemskap, rösträtt och faktisk bosättning i kommunen, har en redogörelse lämnats i utskottets utlåtande nr 33 till innevarande höstsession. Av betydelse i detta sammanhang är i första hand det speciella villkor, som uppställts i 7 § kommunallagen (KomL), andra stycket sista punkten. I kommunens tjänst anställd befattningshavare, vilken som föredragande hos kommunens styrelse eller eljest på grund av sina tjänsteåligganden intar den ledande ställningen inom kommunens samfälliga förvaltning, må enligt detta stadgande ej

utses till fullmäktig. Till följd av 32, 45, 47 och 48 §§ KomL kan sådan person icke heller väljas till kommunens styrelse eller annan kommunal nämnd. Villkoret i fråga motsvaras i 8 § andra stycket landstingslagen (LtL) av en bestämmelse, enligt vilken landstingsdirektör eller motsvarande befattningshavare icke må utses till landstingsman eller suppleant. Jämlikt 43 och 54 §§ LtL är regelns tillämplighet utsträckt till att avse även förvaltningsutskott eller annan nämnd.

I de stadganden, som avser valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag, föreskrives, att den som upphör att vara valbar skall frånträda mottaget uppdrag. *Behörighet* förutsätter sålunda valbarhet.

Om *ersättning* för förtroendeuppdrag innehåller kommunallagarna, med smärre avvikelser utan betydelse i detta sammanhang, likartade regler. Grundläggande stadganden återfinnes i 28 § KomL och 39 § LtL. Innehållet är väsentligen följande. Ersättning kan utgå såsom traktamente för särskilda av uppdraget föranledda kostnader för uppehälle, ersättning för resekostnader och andra med uppdraget förenade utgifter, arvode för det arbete, som är förenat med uppdraget, samt pension i form av ålderspension, förtidspension och familjepension. Det har överlämnats till fullmäktige resp. landstinget att besluta om ersättningar. De enda begränsningar, som lagfästs, innehåller, att arvode icke må »överstiga vad som är skäligt med hänsyn till göromålets omfattning och art samt den tid som kan beräknas åtgå för uppdraget», och att pension endast må beviljas, »då särskilda skäl äro därtill». Ersättningsreglerna är generellt tillämpliga på varje förtroendeuppdrag.

För arvodesbestämmelserna och deras bakgrund har en närmare redogörelse lämnats i utskottets denna dag avgivna utlåtande nr 35.

De här i korthet angivna reglerna innebär, att kommunerna äger möjlighet att inom ramen för de allmänna arvodes- och pensionsbestämmelserna utforma ett förtroendeuppdrag som en heltidssyssla, därest detta skulle framstå som påkallat. Att så sker medför i och för sig icke någon förändring av förtroendemannens kommunalrättsliga ställning. Skulle emellertid vederbörande ges en sådan ställning, som avses i de nämnda stadgandena i 7 § KomL och 8 § LtL, blir han icke längre att betrakta som en vanlig förtroendeman utan nödgas avgå ur kommunens fullmäktige, styrelse och nämnder resp. ur landstinget och dess förvaltningsutskott och nämnder. I praxis har uppdrag som ordförande i kommuns styrelse i stor utsträckning kommit att utformas som heltidssysslor.

**Rättsfall.** Frågan om en heltidsengagerad förtroendeman borde anses intaga en sådan ställning inom kommunen, att han jämlikt 7 § KomL icke längre var valbar till kommunala uppdrag, har prövats av regeringsrätten i ett uppmärksammat, under år 1961 avgjort besvärsmål. Då i förevarande

motioner bl. a. hänvisas till detta rättsfall, torde en kort redogörelse böra lämnas för detsamma.

Kommunalfullmäktige hade, efter viss utredning rörande lämplig organisation av den kommunala förvaltningen, beslutit, att kommunalnämndens ordförande skulle som chef för förvaltningen tillika vara personalchef och att för honom skulle gälla följande arvodes- och anställningsförhållanden. Vederbörande skulle erhålla arvode i enlighet med en viss lönegrad med rätt att för lönegradsuppflyttning tillgodoräknas viss gången tid. Det tjänste- och pensionsreglemente, som vid varje tidpunkt gällde för kommunens tjänstemän, skulle vara tillämpligt även på ordföranden. Denne garanterades vid eventuellt byte på ordförandeposten likvärdig tjänst hos kommunen med samma arvodes-, löne- och pensionsförmåner som han vid sin avgång hade. Fråga uppkom, om vederbörande erhållit sådan ställning, att han förlorat sin behörighet som ledamot av fullmäktige och kommunalnämnden. Spörsmålet besvarades nekande av länsstyrelsen. Motsatt ståndpunkt intogs av regeringsrätten, som anförde, att ordförandearvodet förenats med sådana villkor att vederbörande i verkligheten kommit att intaga ställning som en i kommunens tjänst anställd befattningshavare, att han tillika på grund av sina åligganden intog den ledande ställningen inom kommunens samfällda förvaltning, och att hans valbarhet därmed gått förlorad.

En närmare redogörelse för rättsfallet återfinnes i Regeringsrättens Årsbok 1961, s. 109.

Frågans behandling år 1962. Spörsmålet om heltidsengagerade förtroendemäns ställning blev föremål för överväganden i samband med att kommunallagarnas regler om ersättning för kommunala uppdrag reviderades år 1962. En närmare redovisning för reformens innebörd har lämnats i utskottets nyssnämnda utlåtande nr 35. I detta sammanhang är till fyllest att anteckna, att i huvudsaklig överensstämmelse med ett av kommunalrättskommittén framlagt förslag (SOU 1961: 54) en allmän liberalisering av ersättningsnormerna genomfördes. Huvudtanken var, att kommunerna borde anförtros befogenheten att efter eget bestämmande ersätta förtroendemännen i gemen för det arbete, som är förenat med uppdragen. De allmänna arvodesregler, vilka ovan i korthet antytts, tillkom som ett uttryck för denna uppfattning.

I remissyttrande över kommunalrättskommitténs ifrågavarande förslag uttalade Svenska landskommunernas förbund farhågor för att de nya normerna skulle kunna leda till svårigheter vid gränsdragningen mellan kommunala förtroendemän och kommunala tjänstemän. Härvid hänvisades särskilt till det här ovan anmärkta rättsfallet. I den proposition till 1962 års riksdag (nr 71), vari Kungl. Maj:t för riksdagen framlade förslag till nya ersättningsregler, uttalade departementschefen härom:

Enligt förbundet är ordföranden i kommunens styrelse numera ofta heltidssysselsatt med detta uppdrag. Arvode och annan ersättning till honom avpassas regelmässigt med hänsyn härtill. Förbundet finner det otillfredsställande att kommunala förtroendemän i denna framskjutna ställning skall behöva löpa risk att bli obehöriga att längre vara förtroendemän. Med detta uttalande åsyftas ett nyligen inträffat fall, då en kommunalnämndsordförande som intog den ledande ställningen inom kommunens samfällda förvaltning förklarades ha kommit att i verkligheten intaga ställningen såsom anställd befattningshavare i kommunens tjänst och således vara obehörig att längre inneha sitt förtroendeuppdrag. I anslutning härtill vill jag i första hand erinra om att kommittéförslaget i stort sett inte innebär någon utökning av redan nu föreliggande möjligheter att utge ersättningar till den förtroendeman i kommunen på vilken 7 eller 32 § kan bli tillämplig. Några nya svårigheter att göra gränsdragningen kommer ett genomförande av förslaget därför inte att medföra. Jag vill ytterligare tillägga att den av Svenska landskommunernas förbund påtalade risken inte torde föreligga så länge ersättning till förtroendemannen beslutas att utgå i de former som regleras i KL. Det måste därvid uppmäksammas, att arvodets storlek skall bestämmas uteslutande med hänsyn till det arbete uppdraget kan väntas medföra och den tid som åtgår för uppdraget men däremot inte får göras beroende av den tid en viss förtroendeman innehaft uppdraget.

Vid riksdagen nämnda år hade även väckts motioner (I: 198 och II: 300) med samma hemställan som i de nu föreliggande. Dessa motioner upptogs av konstitutionsutskottet till behandling i samband med nyssnämnda proposition. I sitt utlåtande (nr 15) uttalade utskottet i den del, som här är av betydelse, följande, varvid anknöts till det förut berörda rättsfallet:

Det torde finnas anledning förmoda, att regeringsrättsutslaget grundats bl. a. på det förhållandet, att enligt kommunens klandrade beslut för förtroendemannen skulle tillämpas det tjänste- och pensionsreglemente, som vid varje särskilt tillfälle gällde för kommunens tjänstemän. Utskottet ansluter sig till departementschefens uppfattning, att den av förbundet påtalade risken inte torde föreligga så länge ersättning till förtroendemannen beslutas att strikt utgå i de former som regleras i KL. Arvodet skall sålunda bestämmas med hänsyn till det arbete uppdraget kan förväntas medföra och den tid som åtgår för uppdraget. Däremot får — vilket förhållandet var i det ifrågavarande fallet — arvodets storlek inte göras beroende av den tid förtroendemannen innehaft uppdraget; här gäller sålunda att exempelvis utfästelser om en automatisk höjning av arvodesbeloppet efter viss angiven tid ej får göras. Vidare är det uppenbart, att ett för de kommunala tjänstemännen avsett tjänste- och pensionsreglemente ej kan gälla förtroendeman. Enligt vad utskottet erfarit har kommunförbunden för avsikt att, med utgångspunkt från det nyss antydda rättsliga avgörandet, i förekommande fall medverka till en reglering av formerna för de heltidsanställda förtroendemannens ersättningar.

Utskottet, som tillstyrkte Kungl. Maj:ts proposition, avstyrkte sålunda de nyssnämnda motionerna. Riksdagen följde utskottet.

**Motionerna.** Som ovan anmärkts upprepar motionärerna den hemställan, som gjordes i de vid 1962 års riksdag avslagna motionerna i ämnet. Det framhålles, att uppdraget som ordförande i kommunens styrelse i ej obetydlig utsträckning bedömts vara av sådan vikt och omfattning, att innehavaren bör ha uppdraget som huvudsysselsättning. Även om motionärerna hyser uppfattningen, att systemet som sådant inger vissa betänkligheter, förklarar de sig å andra sidan medvetna om att de kommunala arbetsuppgifterna ökar och blir alltmer komplicerade. Särskilt torde utvecklingen mot storkommuner, baserade på principen centralort och omland, bort medföra att systemet med heltidssysselsatta förtroendemän vinner ökad utbredning, uttalas i motionerna. Med hänsyn till att systemet sålunda får ses som en realitet i dagens samhälle, är det enligt motionärernas mening angeläget att tillse, att lagstiftningen anpassas till praxis. Under hänvisning till det här ovan anmärkta rättsfallet understrykes vikten av en klar gränsdragnin mellan förtroendemän och tjänstemän. Lagstiftning om arvoden och pensioner kan icke lösa ifrågavarande spörsmål, uttalas i motionerna. Sannolikt är det även nödvändigt att komplettera lagstiftningen med särskilda bestämmelser om heltidsengagerade förtroendemäns ersättning vid ledighet och om deras familjepensionering. En utredning bör därför enligt motionärernas mening komma till stånd. Huruvida frågan bör överlämnas till kommunalrättskommittén bör ankomma på Kungl. Maj:t att avgöra.

**Åtgärder av de kommunala förbunden.** De spörsmål, som är förknippade med heltidsengagerade förtroendemän, har under de senaste åren varit föremål för särskild uppmärksamhet från de kommunala förbundens sida. Konsekvenserna av regeringsrättens ställningstagande i det ovan berörda besvärsmålet har sålunda ingående studerats i anslutning till 1962 års reform av ersättningsreglerna. Övervägandena har lett till att Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet den 9 april 1964 avlåtitt en skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning i ämnet. Huvudsyftet och hemställan har därvid angetts sålunda:

Huvudtanken är sålunda, att primär- och landstingskommunerna allt efter sin storlek och lokala behov skall kunna välja en eller flera förtroendemän tillsatta av fullmäktigeförsamlingar respektive landsting på fyraårsperioder, med rätt till egen- och familjepension, semester, sjuklön m. m., därvid egenpensionen skall kunna utgå efter viss tid, räknat efter mandatperiodens längd, oberoende av ålder vid tillträdet respektive frånträdet av uppdraget. Innehavarna av dessa uppdrag, vilka för att erhålla en enhetlig benämning bör kallas kommunalråd respektive landstingsråd, skall alltså bibehålla sin ställning såsom kommunala förtroendemän, varigenom banden med den politiska församlingen stärkes och en byråkratisering av sysslan liksom över huvud taget av den kommunala verksamheten undviks.

Såsom tidigare framhållits går utvecklingen mot heltidsengagerade kommunala förtroendemän raskt vidare och detta blir helt visst den naturliga arbetsformen inom all kommunal förvaltning. Denna utveckling kommer

att ytterligare påskyndas av kommunreformen, där redan kommunblocks-bildningen och det interkommunala samarbetet inom blocken kräver ökade insatser av förtroendemännen.

Under återopande av det anförda får kommunförbunden hemställa, att kommunallagarnas bestämmelser om rätt för kommunerna att utgiva förtroendemannaersättningar måtte göras till föremål för skyndsamt utredning.

Ytterligare må nämnas, att Svenska stadsförbundet den 15 april 1964 utsänt en cirkulärskrivelse till sina medlemmar, innehållande bl. a. rekommendationer angående formerna för ersättningar m. m. till heltidsengagerade kommunala förtroendemän.

Utskottet. Av redogörelsen ovan har framgått, att de i förevarande motioner upptagna frågorna om heltidsengagerade kommunala förtroendemäns ställning under de senaste åren varit föremål för uppmärksamhet både från statsmakterna sida i samband med 1962 års revision av kommunallagarnas regler om ersättning för förtroendeuppdrag och inom de kommunala förbunden. Sedan motionerna väcktes, har en framställning i ämnet gjorts till Kungl. Maj:t av de tre kommunala förbunden gemensamt. Dessa har hemställt om en utredning rörande de spörsmål, som upptagits i de föreliggade motionerna. Ifrågavarande framställning är för närvarande under behandling i vederbörande departement. Utskottet förutsätter, att de av förbunden anförda synpunkterna därvid kommer att bli föremål för noggrann prövning.

Med hänsyn till att de i motionerna upptagna frågorna sålunda redan är föremål för Kungl. Maj:ts övervägande, finner utskottet ej anledning att tillstyrka en skrivelse från riksdagen i ämnet utan hemställer,

att motionerna I: 58 och II: 120 måtte anses besvarade genom vad utskottet ovan anförde.

Stockholm den 25 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Sveningsson, Georg Pettersson, Erik Olsson, Dahl, Harald Pettersson, Hilding och Hübinette; samt

från andra kammaren: herrar Spångberg, Andersson i Linköping\*, Adamsson, Larsson i Luttra, Nilsson i Östersund, Braconier, Alemyr, Westberg, Keijer och Anners.

\* Ej närvarande vid justeringen.