

Nr 30

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner
angående kommunal- och landstingsrådets ställning i
kommunalrättsligt hänseende m. m.*

Ärendet

I detta utlåtande behandlas de likalydande motionerna I: 304 och II: 382. Texten är tryckt i första kammaren.

Motionärer är i *första* kammaren herr Lundberg (h) och i *andra* kammaren fru Sundberg (h).

Hemställan avser: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Ma:jt måtte an hålla om utredning av kommunal- och landstingsrådets kommunalrättsliga ställning liksom möjligheten att vid tillsättande av dessa befattningar tillämpa metoden med proportionella val».

Gällande ordning

Särskilda föreskrifter om heltidsengagerade förtroendemän finns endast i kommunallagen för Stockholm. Borgarrådsinstitutionen inrättades och lagfästes 1920. Borgarråden är föredragande i stadskollegiet och ordförande i vissa av stadens nämnder. De bildar sedan 1940 gemensamt borgarrådsberedningen. Lagen innehåller även regler om borgarråds tillsättande, kvalifikationer, mandatperiod, allmänna tjänsteåligganden, förpliktelser och rättigheter i förhållande till fullmäktige och stadskollegiet samt ersättning. Härom må nämnas att någon rätt att få till stånd proportionellt val av borgarråd inte föreligger och att borgarråden intill 1940 var ledamöter av stadskollegiet men sedan nämnda år endast är föredragande där.

I landet i övrigt finns i växande utsträckning heltidssysselsatta eller eljest särskilt engagerade kommunala förtroendemän. Dessa återfinns i såväl borgerliga primärkommuner som landsting och benämnes vanligen kommunalråd resp. landstingsråd. Utom beträffande ersättning innehåller kommunallagen (KL) och landstingslagen (LtL) inga särskilda bestämmelser om sådana förtroendemän. De för förtroendeuppdragen gällande allmänna reglerna blir sålunda i övrigt tillämpliga vare sig uppdraget innehåser som heltidsarbete eller som vanlig förtroendesyssla vid sidan av annan verksamhet.

Förtroendemannaersättning enligt reglerna i KL och LtL får endast tillerkännas fullmäktige, landstingsmän, ledamöter och suppleanter i kom-
Bihang till riksdagens protokoll 1968. 5 saml. 2 avd. Nr 30

munala nämnder och beredningar samt revisorer av kommunal förvaltning. De särskilda ersättningsreglerna avseende heltidsengagerade förtroendemän innebär, att fullmäktige resp. landstinget må — utöver vad eljest gäller — tillförsäkra dem pension och tillägga dem ekonomiska förmåner enligt vad som är skäligt.

I kommunallagarna finns bestämmelser om att det beslutande organet vid val skall tillämpa proportionellt valsätt i vissa särskilt angivna fall. Förutsättning härför är att det begärs av visst antal ledamöter. Val får inte förrättas proportionellt om författningsföreskrift om sådant val saknas. Sådan föreskrift ges bl. a. i 22 § fjärde stycket KL vad gäller ledamöter i kommunala nämnder, som utses med stöd av KL, samt revisorer och beredningsutskott. Bestämmelse av motsvarande innebörd finns i 32 § fjärde stycket LtL.

Bakgrund och vissa tidigare uttalanden m. m.

Frågor om heltidsengagerade kommunala förtroendemän har — utom vad gäller Stockholm — huvudsakligen aktualiserats först efter tillkomsten av de nuvarande kommunallagarna. Ersättningsbestämmelser som i och för sig möjliggjorde en sådan anordning i de borgerliga primärkommunerna infördes dock redan 1950.

Ur *förarbetena till KL och LtL* skall här endast antecknas följande.

Kommunallagskommittén diskuterade varken i sitt förslag till kommunallag eller till landstingslag (SOU 1952: 14 resp. 48) frågan om inrättande av borgarrådsbefattningar eller motsvarande. Anledningen till att kommittén ej gick in på detta i betänkandet med förslag till kommunallag torde enligt propositionen i detta ämne (1953: 210) ha varit att kommittén ansett möjligheter att inrätta sådana befattningar föreligga inom den förordade kommunallagens ram och att det alltså skulle tillkomma kommunen att i detta avseende välja den organisation den fann lämplig. I uttalat syfte att öka möjligheterna att ge ledamot av kommunens styrelse en ställning påminnande om borgarråd föreslogs i propositionen att ersättning till kommunala förtroendemän fick bestämmas för högst fyra år i sänder mot högst ett år enligt förslaget. Detta godtogs av riksdagen (KU 1953: 22, rskr 1953: 419). Någon motsvarande föreskrift infördes inte i LtL, när denna antogs 1954 (prop. 119, KU 12, rskr 203).

Genom *ändring i kommunallagarna år 1962* (SOU 1961: 54, prop. 1962: 71, KU 15, rskr 159) ökades möjligheterna väsentligt för kommun och landstingskommun att besluta om ersättning till kommunala förtroendemän. I sitt utlåtande i frågan behandlade konstitutionsutskottet även motioner, vari begärdes utredning i syfte bl. a. att klarlägga den heltidsanställdes drätselkammars- eller kommunalnämndsordförandens kommunalrättsliga ställning. Bakgrunden till motionerna var närmast ett regeringsrättsavgörande 1961 rörande ersättningsfrågans inverkan på gränsdragningen mellan förtroen-

deman och tjänsteman och därmed också på behörigheten att vara förtroendeman. Med hänsyn till rådande möjligheter att reglera ersättningsfrågan till heltidssysselsatt förtroendeman strikt enligt reglerna i KL, varvid någon risk i behörighetshänsende inte ansågs föreligga, och till kommunförbundens uttalade avsikt att medverka härtill fann utskottet den i motionerna yrkade utredningen inte vara påkallad. Två reservanter ansåg yrkandet befogat. Riksdagen följde utskottet.

Utredningsyrkandet återkom i *motioner till 1964 års riksdag*. I motionerna underströks vikten av en klar gränsdragning mellan förtroendeman och tjänstemän. Samtidigt framhölls att det erfordrades särskilda bestämmelser om heltidsengagerade förtroendemens ersättning. Konstitutionsutskottet (nr 36) avstyrkte motionerna. Utskottet hänvisade därvid till att en av de tre kommunförbunden den 9 april 1964 gemensamt gjord framställning till Kungl. Maj:t i ämnet var föremål för Kungl. Maj:t övervägande.

Frågor angående heltidsengagerade förtroendeman i landsting var aktuella i samband med förarbetena till *1965 års ändringar i landstingslagen* (prop. 61, KU 20, rskr 210). Därom må antecknas följande.

I sitt betänkande om landstingens organisation och arbetsformer m. m. (SOU 1963:64) konstaterade *landstingsutredningen* att landsting hade möjlighet att mot arvode anlita heltidstjänstgörande förtroendeman. Det kunde, uttalade utredningen, tänkas lämpligt att landstingen i större omfattning unyttjade denna möjlighet. Omfattningen och behovet av heltidstjänstgörande förtroendeman — landstingsråd — måste emellertid bedömas av varje enskilt landsting. Utredningen ansåg inte att det fanns anledning att i landstigslagen införa bestämmelser härom utöver de gällande ersättningsbestämmelserna. Däremot var det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att i förekommande fall landstingsrådets ställning och uppgifter specificerades i särskilda instruktioner. I den på utredningens förslag grundade *propositionen* ställde sig departementschefen positiv till systemet med heltidsengagerade förtroendeman. Något förslag till särskilda lagregler därom framlades inte. Departementschefen uttalade, att en avgränsning av förtroendemannens uppgifter erhöles genom att tjänstemännens uppgifter angavs uttömmande i instruktion eller liknande. Det låg i sakens natur att förtroendemännen inte skulle ingripa på det därigenom till tjänstemannahandläggning överlämnade området. Det torde inte möta betänkligheter att i övrigt lämna området för heltidstjänstgörande förtroendemens uppgifter oreglerat. I sitt utlåtande berörde *konstitutionsutskottet* inte särskilt frågan om heltidsengagerade förtroendeman men uttalade allmänt att utskottet fann de närmare förslagen och rekommendationerna i propositionen väl grundade och avvägda.

De nu gällande särskilda *ersättningsreglerna beträffande heltidssysselsatta förtroendeman*, som i första hand syftar till att möjliggöra att dessas

behov av socialt skydd tillgodoses, tillkom 1967 (prop. 114, KU 33, rskr 286). Ur förarbetena må antecknas följande.

Med anledning av den ovan berörda gemensamma framställningen 1964 till Kungl. Maj:t från Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet fick kommunalrättskommittén 1965 i uppdrag att se över ersättningsbestämmelserna. Uppdraget redovisades i ett betänkande »Ekonomiska förmåner till kommunala förtroendemän med heltidstjänstgöring» (SOU 1966:72). Kommitténs förslag lades med vissa jämkningar till grund för propositionen i ämnet.

I propositionen upptogs inte en av kommittén föreslagen bestämmelse innehållande förbud för den som beviljats förmåner enligt de särskilda reglerna för heltidssysselsatta förtroendemän att utan kommunens särskilda medgivande med uppdraget förena annan verksamhet. Föredragande statsrådet uttalade, att han visserligen i sak delade den uppfattning, som låg till grund för förslaget, men att han inte ansåg det nödvändigt med en lagbestämmelse därom. Skyldighet att underkasta sig sådan inskränkning i rätten till bisysslor torde i stället i allmänhet föreskrivas i samband med beslutet om ekonomiska förmåner. Föredraganden anslöt sig till kommitténs uppfattning att den föreslagna ordningen inte kom att medföra att gränsen mellan förtroendemän och tjänstemän kom att raderas ut. Han framhöll, att så länge förmåner utgick med stöd av lagbestämmelser därom och alltså tillkom förtroendemannen i denna hans egenskap risk inte torde föreligga för förtroendemannen att på grund av gällande regler om valbarhets hinder för vissa tjänstemän bli obehörig att utöva sitt uppdrag. Föredraganden var inte beredd att vidga den krets som kunde tillerkännas förmåner.

Konstitutionsutskottet anslöt sig i allt väsentligt till de i propositionen redovisade övervägandena och tillstyrkte ändringsförslagen. I anledning av följdmotioner med yrkanden av innebörd att de särskilda reglerna även skulle omfatta förtroendemän som ägnade »huvuddelen av» sin arbetstid åt kommunala uppdrag uttalade utskottet, att det inte var lämpligt att företa en så djupgående ändring i de framlagda lagförslagen utan närmare utredning. Utskottet förutsatte, att Kungl. Maj:t med uppmärksamhet följde utvecklingen på området och tog de initiativ som därav måtte påkallas.

Pågående utredning m. m.

I anledning av motioner beslöt riksdagen 1966 (rskr 101) att anhålla hos Kungl. Maj:t om *uppdrag åt länsdemokratiutredningen* att verkställa en förutsättningslös utredning av frågan om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser och därmed sammanhängande spörsmål. I sitt utlåtande (nr 20) anförde konstitutionsutskottet bl. a., att övergången till allt

större kommuner liksom en sådan utbyggnad av demokratin på länsplanet, som övervägs av nämnda utredning, kan komma att medföra en förändrad situation, där det proportionella valsättets bibehållande vid val till kommunernas styrelser inte längre framstår som önskvärt utan i stället ett närmande till riksstyrelsens parlamentariska principer ter sig befogat. I en reservation hade tio ledamöter hemställt om avslag på ifrågavarande motioner.

Uppdraget lämnades åt utredningen genom *tilläggsdirektiv den 27 maj 1966*. I dessa anförs bl. a.:

Ett av de spörsmål som hänger samman med minoritetsrepresentationen i kommunernas styrelser är frågan om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan förtroendeman utses. Frågan härom bör därför särskilt övervägas i detta sammanhang.

Utredningsarbetet är ännu inte avslutat.

Slutligen skall här antecknas att det av en särskilt tillkallad utredningsman i år framlagda *förslaget till författningsbestämmelser för ett storlandsting* i Stockholms län (SOU 1968: 35) innehåller bestämmelser om landstingsråd, som avser att ge dem en fast inplacering i organisationen. Vad gäller val av landstingsråd föreslås efter förebild av kommunallagen för Stockholm, att någon rätt att få till stånd proportionellt val av landstingsråd inte skall finnas. Till skillnad mot borgarråden skall emellertid landstingsråden kunna inväljas i styrelsen, dock endast som en minoritet i denna.

Motionerna

Motionärerna erinrar om den utveckling som lett till inrättande av kommunalråds- och landstingsrådsbefattningar. De konstaterar, att det med hänsyn till lokala förhållanden förekommit stora olikheter i kompetens och i sättet att knyta de nya befattningarna till organisationen. Enligt motionärerna har detta ofta inneburit en fördel då det medgett en fri och naturlig utveckling. De räknar med att antalet befattningar av denna art kommer att öka i takt med förverkligandet av den nya kommunala indelningen. De uttalar att ifrågavarande befattningar enligt gällande kommunallagar saknar kommunalrättslig förankring och att detta kan vara en brist i olika sammanhang. Ansvarsfrågan är oklar och även ställningen gentemot de kommunala nämnderna, kommunens styrelse och fullmäktigeförsamlingen, anför motionärerna. De hävdar även, att bestämmelser om val nu också borde fastställas och att därvid den i 22 § KL angivna proportionella valmetoden borde kunna tillämpas.

Utskottet

Av den föregående redogörelsen har framgått, att riksdagen under senare tid i skilda sammanhang tagit ställning till frågor rörande heltidsengagerade kommunala förtroendemän. Det har vidare nämnts att länsdemokratiutredningen skall verkställa en förutsättningslös utredning av frågan om minoritetsrepresentation i kommunernas styrelser med särskilt beaktande av de heltidsengagerade förtroendemännens ställning i kommuner där mer än en sådan utses. Utskottet vill även erinra om att riksdagen i samband med årets beslut om partiell författningsreform föreslagit, att regeringen skall tillsätta en arbetsgrupp med företrädare för de stora politiska partierna och de kommunala förbunden för att kartlägga arbetsuppgifterna och dra upp riktlinjerna för en samlad översyn av den kommunala demokratin. De frågor som sammanhänger med det ökande heltidsengagemanget av förtroendemän kan inte förbigås i detta sammanhang.

På grund av nämnda förhållanden kan utskottet inte tillstyrka någon riksdagens åtgärd i anledning av förevarande motioner. Utskottet hemställer, att riksdagen avslår motionerna I: 304 och II: 382.

Stockholm den 5 november 1968

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), Sveningsson (h), Sörlin (s), Sörenson (fp), fröken Stenberg (h), herrar Tistad (fp), Harald Pettersson (cp), Nyquist (s) och Ivar Andersson (s); samt

från andra kammaren: herrar Adamsson (s), Nilsson i Östersund (s), Johansson i Trollhättan (s), Nelander (fp) Larsson i Luttra* (cp), Andersson i Billingsfors* (s), Wennerfors (h), Mossberg (s), Norrby (fp) och Lindberg (cp).

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herr *Sveningsson*, fröken *Stenberg* och herr *Wennerfors* (alla h), vilka anfört:

Om betydelsen av de frågor, som upptagits i förevarande motioner, torde inga delade meningar råda. Utvecklingen går mot ett alltmer utbrett hel-

tidsengagemang av kommunala förtroendemän, och det är ofrånkomligt att vissa problem uppkommer då kommunallagarna — utom den särskilda för Stockholm — saknar närmare bestämmelser om sådana anordningar. Enligt vår mening är det angeläget att en utredning kommer till stånd om de heltidsengagerade förtroendemännens ställning, med sikte på en lagreglering i ämnet. Att avvakta den allmänna översyn av den kommunala demokratin, som riksdagen uttalade sig för tidigare i år, skulle innebära att uppskjuta frågan på obestämd tid. Ett särskilt initiativ bör i stället tas av riksdagen. Därvid bör även beaktas den av motionärerna väckta frågan om val till dessa heltidsposter. Starka skäl talar för att införa den regel om proportionella val som gäller för flertalet andra förtroendeuppdrag. Länsdemokratiutredningen har endast i uppdrag att utreda om den nuvarande proportionalitetsregeln skall behållas eller inte med avseende på kommunernas styrelser. Vi anser sålunda att utskottet bort hemställa,

att riksdagen med bifall till motionerna I: 304 och II: 382 anhåller hos Kungl. Maj:t om utredning av kommunal- och landstingsrådets kommunalrättsliga ställning och av möjligheten att vid tillsättande av dessa befattningar tillämpa proportionella val.