

Regeringens proposition

1982/83:132

om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner;

beslutad den 24 mars 1983.

Regeringen föreslår riksdagen att anta det förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att kommuner och landstingskommuner får stöd i lag för att anställa särskilda tjänstemän, politiska sekreterare, med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Bestämmelser i ämnet föreslås blir intagna i en särskild lag som avses träda i kraft den 1 juli 1983.

Förslag till

Lag om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Kommuner får anställa särskilda tjänstemän, politiska sekreterare, med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i kommunfullmäktige, kommunstyrelsen, andra nämnder och beredningar. Detsamma gäller landstingskommuner vad avser biträde åt ledamöter och suppleanter i landstinget, förvaltningsutskottet samt landstingskommunernas andra nämnder och beredningar.

2 § Lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller inte den som är anställd som politisk sekreterare enligt denna lag.

Politiska sekreterare får inte anställas för längre tid än till utgången av det år, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landstinget nästa gång skall förrättas.

3 § Sådana besvärsnämnder som sägs i 7 kap. 3 § kommunallagen (1977:179) får inte pröva frågor om tillsättning av politiska sekreterare.

4 § En politisk sekreterare som anställs enligt denna lag har rätt till den ledighet från annan anställning som behövs för tjänstgöringen som politisk sekreterare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1983.

2 § tillämpas endast på den som anställs som politisk sekreterare sedan lagen har trätt i kraft.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-03-24

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström

Föredragande: statsrådet Holmberg

Proposition om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner

I Inledning

År 1977 tillkallade regeringen en kommitté, kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), för att utreda vissa kommunaldemokratiska frågor (Dir. 1977:96). Enligt tilläggsdirektiv (Dir. 1979:68) år 1979 fick kommittén i uppdrag att kartlägga omfattningen av systemet med s. k. politiska sekreterare åt heltidsanställda förtroendevalda och överväga om deras ställning borde regleras rättsligt.

Kommunaldemokratiska kommittén avlämnade i juni 1982 delbetänkandet (Ds Kn 1982:7) Politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner. Betänkandet innehåller ett förslag till en ny lag om politiska sekreterare. En sammanfattning av kommitténs överväganden och förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och det författningsförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 3*.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Bakgrund

Arbetsuppgifterna inom den kommunala förvaltningen har undan för undan ökat. Samtidigt har kommunindelningsreformerna medfört större kommuner både till yta och antal invånare. Antalet förtroendevalda har genom kommunindelningsreformerna minskat.

Dessa förhållanden har medfört avsevärda förändringar av de förtroendevaldas arbetsvillkor. Så länge som de flesta kommunerna var små och hade en begränsad verksamhet svarade de förtroendevalda inte bara för besluten. De hade i många fall även beredande och verkställande uppgifter. Numera kan de inte längre själva fullgöra alla dessa uppgifter. Förvaltnings- och verkställighetsåtgärderna måste i allt större utsträckning anförtros åt anställda. Därigenom har antalet tjänstemän i kommunerna ökat kraftigt. Vidare har den högre arbetsbelastningen tvingat fram specialisering bland såväl förtroendevalda som tjänstemän. Specialiseringen har i sin tur medfört att antalet heltidsengagerade förtroendevalda har ökat. Arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän har utvecklats så att de förtroendevalda har blivit i första hand beslutsfattare medan beredning och verkställighet har överlåtits på tjänstemännen.

Den allt längre gående specialiseringen bland de förtroendevalda har bidragit till ett rationellare utnyttjande av deras tid. Samtidigt har de som sagt avlastats vissa arbetsuppgifter. Det har ändå visat sig att de med nuvarande resurser har svårt att hinna med vissa av sina uppgifter. Det gäller närmast de för en förtroendevald beslutsfattare nödvändiga kontakterna med dem som han representerar, dvs. partiorganisationerna och de enskilda väljarna. Härtill kommer också de för politikerna viktiga kontakterna som sker genom föreningsliv, yrkesliv och familjeliv. Det har visat sig att de förtroendevalda många gånger tvingas att prioritera sådana uppgifter som hör samman med beslutsfattande i förvaltningen, när tiden inte räcker till. För att bereda de förtroendevalda möjlighet att ägna sig åt även andra uppgifter har ett flertal kommuner och landstingskommuner på olika sätt knutit särskilda medarbetare till vissa av de heltidsengagerade förtroendevalda med uppgift att avlasta dem en del av deras politiska arbete. Dessa medarbetare brukar kallas politiska sekreterare.

De politiska sekreterarna tillsätts på i huvudsak tre sätt. Ett är att sekreteraren anställs som tjänsteman hos kommunen (tjänstemannamodellen). Ett annat är att den politiske sekreteraren utses av fullmäktige och har ställning som förtroendevald (förtroendemannamodellen). Det tredje sättet innebär att sekreteraren anställs hos respektive parti (ombudsmannamodellen).

År 1980 fanns det politiska sekreterare i 12 kommuner. Av de politiska sekreterarna hade 83 ställning som tjänstmän eller förtroendevalda. Ett tiotal sekreterare var anställda av politiska partier. Vid samma tidpunkt fanns det politiska sekreterare i 8 landstingskommuner. Antalet politiska sekreterare i landstingskommunerna var 55, varav 5 partianställda.

I 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179, ändrad senast 1981:1107) finns bestämmelser om den kommunala kompetensen. Enligt huvudregeln får kommuner och landstingskommuner själva vårda sina angelägenheter. I kommunallagen saknas bestämmelser om politiska sekreterare.

Enligt regeringsrättens praxis ligger det enligt huvudregeln inte inom den

kommunala kompetensen att understödja politisk verksamhet. Däremot får kommuner och landstingskommuner enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd lämna sådant bidrag. Denna rätt är dock begränsad till partier som är företrädare i kommunfullmäktige resp. landstinget. Som ytterligare villkor föreskriver lagen att stödet måste utgå i proportion till partiernas representation i dessa församlingar.

Regeringsrätten prövade i en dom den 31 januari 1980 (RÅ 80 2:1) lagligheten av att inrätta kommunala tjänster som var avsedda att besättas efter partipolitiska grunder och där innehavarna skulle medverka framför allt i partiverksamheten. Regeringsrätten fann att inrättande av sådan tjänster var att se som lämnande av ett slag av kommunalt partistöd. Eftersom detta får utgå endast i den form som anges i lagen om kommunalt partistöd, fann regeringsrätten att beslutet att inrätta tjänsterna var olagligt. Därefter har tre, liknande mål avgjorts av regeringsrätten, alla med samma utgång. (RÅ 81 Ab 96 och regeringsrättens domar den 30 december 1981 i mål nr 3776-1980 och 4265-1980).

Det är genom denna rättspraxis klarlagt, att den s. k. tjänstemannamodellen f. n. är oförenlig med gällande rätt. Lagligheten av de övriga två modellerna har inte prövats.

2.2. Politiskt biträde åt förtroendevalda

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att det är angeläget att undvika att de förtroendevalda hamnar i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge i förhållande till tjänstemännen. Kommittén pekar på att olika sätt har prövats i syfte att ge de förtroendevalda bättre resurser i deras politiska arbete. Ett sätt att förbättra deras arbetsförutsättningar är att ge dem kvalificerat biträde i arbetet. Av betydelse för hjälp av detta slag anser kommittén vara att samarbetet sker mot bakgrund av en gemensam politisk grundsyn. Att kommunerna i allt större utsträckning lämnar bistånd genom att rekrytera politiska sekreterare ser kommittén som en bekräftelse på att behovet av sådant bistånd framstår som angeläget för de förtroendevalda. Det är därför enligt kommitténs mening väsentligt att de kommuner och landstingskommuner som nu tillämpar systemet med politiska sekreterare kan fortsätta med detta.

Kommittén konstaterar att det i dag förekommer tre former för att knyta politiska sekreterare till den kommunala verksamheten. Den vanligaste formen anges vara att de anställs som tjänstemän i kommunerna eller landstingskommunerna. Det förekommer också att de politiska sekreterarna är utsedda av kommunfullmäktige eller landstinget på samma sätt som förtroendevalda eller att de är anställda av något politiskt parti.

Vad gäller den förstnämnda formen, tjänstemannamodellen, framhåller kommittén att regeringsrätten genom fyra domar avseende inrättande av tjänster som politiska sekreterare i Gävle och Göteborgs kommuner samt

Västerbottens läns landstingskommun har fastslagit att en tjänst som tillsätts på partipolitiska grunder och är förenad med arbetsuppgifter av huvudsakligen partipolitisk art är att betrakta som ett stöd till partiet och att detta stöd är otillåtet i den mån det inte ges efter de grunder som partistödslagen föreskriver. Kommunernas och landstingskommunernas önskemål att kunna anställa politiska sekreterare bör enligt kommitténs mening tillgodoses genom lagstiftning.

Enligt vad kommittén framhåller har reglerna sin naturliga plats i kommunallagen tillsammans med bestämmelser om den kommunala tjänstemannaorganisationen i övrigt. Några sådana bestämmelser finns emellertid inte i kommunallagen. Kommittén föreslår därför att riksdagen beslutar om en särskild lag som gör det möjligt för kommunerna och landstingskommunerna att anställa politiska sekreterare för att lämna biträde till de förtroendevalda i deras arbete. Härigenom blir det möjligt för de kommuner och landstingskommuner som använder sig av tjänstemannamodellen att fortsätta med detta till dess kommunallagen har kunnat ses över.

Kommittén uppmärksammar vissa frågor som enligt kommitténs mening är av central betydelse för de politiska sekreterarnas anställningsförhållanden. Sådana frågor är meritvärderingen vid anställning, anställningstidens längd och frågor som har samband med anställningstryggheten. I fråga om gränsdragningen mellan tjänstemännens och de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter uttalar kommittén att man bör undvika sådana lösningar, som kan leda till en politisering av tjänstemännen. Därför bör de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter klart inriktas på att just lämna politiskt biträde till de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare. Kommittén anser att denna ståndpunkt bör komma till uttryck i lagstiftningen. En förutsättning för att systemet med politiska sekreterare skall fungera på avsett sätt är enligt kommittén att det finns en samstämmighet i politisk uppfattning mellan den som ger politiskt biträde och den som får detta. I praktiken innebär det, menar kommittén, att krav måste kunna ställas på lojalitet gentemot det parti, vars förtroendevalda den politiska sekreteraren skall biträda. I fråga om anställningsformen pekar kommittén på fördelar med såväl tillsvidareanställning som tidsbegränsad anställning. Kommittén lämnar dock inga förslag i dessa frågor.

Kommittén granskar också de två andra formerna för tillsättande av politiska sekreterare. Kommittén konstaterar att lagligheten av förtroendevalda politiska sekreterare inte har prövats av domstol. Kommittén anser dock att denna modell inte behöver någon ytterligare reglering. Ombudsmannamodellen står enligt kommitténs mening inte i strid med kommunalrätten. Kommittén pekar dock på att en viss osäkerhet råder om villkoren och förutsättningarna för den verksamhet som partianställda politiska sekreterare kan bedriva inom den kommunala förvaltningen. Kommittén stannar dock för att inte föreslå några åtgärder beträffande denna modell.

De flesta remissinstanserna är i princip positiva till förslaget. Inte någon av

dem ifrågasätter behovet av att de förtroendevalda biträds av politiska sekreterare. Från flera håll framhålls uttryckligen vikten av att resurser ställs till de förtroendevaldas förfogande så att de i ökande grad kan arbeta med helhetsbedömningar och bedömningar av samhällsutvecklingen på längre sikt. De flesta positiva instanserna framhåller samtidigt att regleringen inte får resultera i en ökad politisering av förvaltningen. Åtskilliga har också synpunkter på den arbetsrättsliga regleringen vad gäller de politiska sekreterarna. Ett par remissinstanser efterlyser ytterligare analyser av de kommunalrättsliga aspekterna på förtroendemannamodellen eller ombudsmannamodellen.

De remissinstanser som är negativa till förslaget ifrågasätter inte att de förtroendevalda har behov av biträde av politiska sekreterare. I allmänhet anser de emellertid, ibland med hänvisning till egna erfarenheter, att de alternativa modeller som kommittén har beskrivit är lämpligare. Några remissinstanser förordar att förtroendemannamodellen blir föremål för ytterligare överväganden medan några andra uttalar liknande synpunkter beträffande ombudsmannamodellen.

De negativa remissinstanserna betonar att man bör sträva efter att undvika en politisering av tjänstemännen i den kommunala förvaltningen. De uttrycker den uppfattningen att ett genomförande av kommitténs förslag motverkar denna strävan. Från något håll påpekas att förslaget innebär tillskapande av en mellanform av befattningshavare som inte är vare sig tjänstemän eller förtroendevalda. Det påpekas också att gränsdragningsfrågorna borde ha behandlats innan man vidgar möjligheterna att anställa politiska sekreterare. Kritik riktas också mot förslaget från arbetsrättsliga synpunkter. Man framhåller bl. a. att meritvärdering vid anställning i kommunal eller landstingskommunal tjänst skall vara saklig och inte grundas på sökandens politiska åsikter. Flera av dessa remissinstanser pekar också på svårigheten med att anpassa anställningstidens längd till de förtroendevaldas mandatperioder utan att eftersätta de politiska sekreterarnas anställningstrygghet.

För egen del vill jag anföra följande.

Den kommunala verksamhetens expansion, det ökade antalet tjänstemän och det administrativa arbetets specialisering har tillsammans med minskningen av antalet förtroendevalda inneburit genomgripande förändringar för den kommunala demokratin. Utvecklingen har kännetecknats av en strävan att skilja förvaltningens formella beredning från den politiska behandlingen. Det råder i vårt land en bred enighet om fördelarna med denna utveckling.

Den kommunala förvaltningen har ökat i omfattning. Detta har inneburit att tjänstemännen har fått ett ökat inflytande. Även det politiska arbetet har fått större omfattning. De ökade kraven på de förtroendevalda har man endast till en del kunnat möta genom att anlita heltidsengagerade förtroendevalda. Det är mot denna bakgrund man måste se kommunernas och

landstingskommunernas strävan att finna former för att ge de förtroendevalda biträde med det politiska arbetet.

Kommunerna och landstingskommunerna har valt olika former för att tillförsäkra de förtroendevalda politiskt biträde. Den ojämförligt vanligaste är den s. k. tjänstemannamodellen. Det är min uppfattning att kommunerna och landstingskommunerna bör ha så stor frihet som möjligt att välja den form, som är lämplig med hänsyn till kommunens storlek, arbetsuppgifterna och omständigheterna i övrigt. Man bör därför inte ställa upp formella hinder för kommunerna och landstingskommunerna när det gäller att använda den form för biträde åt de förtroendevalda som kan passa dem bäst.

Genom regeringsrättens avgöranden har klarlagts att kommunerna och landstingskommunerna enligt gällande rätt inte kan anställa politiska sekreterare som tjänstemän. Som kommittén och de flesta remissinstanserna har framhållit föreligger det därför ett behov av att lagstiftningsåtgärder vidtas för att göra detta möjligt.

Som jag redan har nämnt har kommunaldemokratiska kommittén liksom de flesta remissinstanserna framhållit, att det är väsentligt att man undviker en politisering av tjänstemannakåren och att man klart avgränsar de politiska sekreterarnas uppgifter från de uppgifter som åligger andra tjänstemän i den kommunala förvaltningen. Också jag anser att frågan om gränsdragningen är väsentlig. Samtidigt menar jag att de problem som är förenade med denna avvägning inte får överdrivas. Det finns redan en allmänt vedertagen uppdelning av arbetsuppgifter mellan de förtroendevalda och tjänstemännen. Det är för mig självklart att denna uppdelning skall tillämpas även i förhållandet mellan de politiska sekreterarna och övriga tjänstemän. De politiska sekreterarna skall biträda de förtroendevalda genom att avlasta dem uppgifter som de annars skulle haft hand om. Det är följaktligen inte fråga om att de politiska sekreterarna skall överta uppgifter som i dag ankommer på tjänstemännen.

Flertalet remissinstanser har pekat på vissa arbetsrättsliga frågor som måste prövas med hänsyn till att de politiska sekreterarna har en särskild ställning. Jag anser att de skiljer sig från de övriga tjänstemännen genom den speciella förtroendeställning som de har i förhållande till dem de biträder. De är emellertid samtidigt anställda som tjänstemän och har därför gentemot kommunen ställning som arbetstagare. Med hänsyn till dessa förhållanden bör det övervägas i vilken utsträckning den arbetsrättsliga lagstiftningen skall tillämpas på dem. Jag menar att åtminstone vissa avsteg från de arbetsrättsliga reglerna är motiverade för de politiska sekreterarnas del. Kommitténs förslag behöver således kompletteras och preciseras i detta hänseende.

Vad gäller sådana politiska sekreterare som är utsedda av kommunfullmäktige eller landstinget (förtroendemannamodellen) eller anställda av politiska partier (ombudsmannamodellen) har en del remissinstanser framfört önskemål om att dessa former för att knyta politiska sekreterare till de förtroendevalda utreds. Vissa instanser har påkallat lagstiftningsåtgärder för

att göra deras ställning klarare. För egen del anser jag att det är mest angeläget att man nu vidtar åtgärder som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att anställa politiska sekreterare som tjänstemän. Jag tar därför här upp endast frågor om de kommunalt anställda politiska sekreterarna.

Med hänvisning till vad jag nu har anfört föreslår jag att det genom lagstiftning görs möjligt för kommuner och landstingskommuner att anställa särskilda tjänstemän, politiska sekreterare, med uppgift att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Jag övergår nu till att diskutera de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter och arbetsrättsliga ställning liksom lagstiftningens närmare utformning i övrigt.

2.3 De politiska sekreterarnas arbetsuppgifter

Kommunaldemokratiska kommittén har beskrivit de arbetsuppgifter som de politiska sekreterarna har i dag. Kommittén anger fyra grupper av uppgifter. En första grupp är allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter. Därmed menas enligt kommittén uppgifter som handläggare med allmän inriktning, handsekreterare m. m. En andra grupp av uppgifter avser utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning. Enligt kommittén innebär dessa arbetsuppgifter att den politiske sekreteraren genomför större eller mindre utredningar, som kan bilda underlag för förslag eller andra typer av initiativ i de beredande eller beslutande organen. Vidare bereder den politiske sekreteraren förslag till motioner, interpellationer, frågor, yttranden, beslut och reservationer. Den tredje gruppen av uppgifter är enligt kommittén de politiska sekreterarnas medverkan i den politiska beredningen. Med politisk beredning menar kommittén att ärendena övervägs med avseende på hur förslagen eller motförslagen skall orienteras partipolitiskt. Till den sista gruppen av arbetsuppgifter hänför kommittén informations- och samordningsuppgifter. Uppgifterna att informera och samordna gäller dels partigrupperna i de kommunala eller landstingskommunala organen dels partiorganisationen.

Enligt vad kommittén framhåller bestäms den politiske sekreterarens uppgifter i det enskilda fallet av sådana faktorer som hans formella ställning, vilka han betjänar samt av kommunstorleken och andra lokala förhållanden. Kommittén pekar på att de politiska sekreterarnas uppgifter och arbetsförhållanden i Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun i flera avseenden skiljer sig från förhållandena i de flesta andra kommuner.

Kommittén betonar vikten av att en nyvald politisk majoritet till sitt förfogande har en administration som är beredd att lämna allt tänkbart bistånd också till sådana förtroendevalda som under föregående mandatperiod utifrån en oppositionsställning haft att kritisera väsentliga delar av den kommunala verksamheten. Kommittén konstaterar att det i Sverige är tradition att skilja mellan tjänstemännen och de förtroendevalda. Detta är

enligt kommitténs mening en riktig princip. En politiskt fri och oberoende administration anser kommittén vara det bästa stöd de förtroendevalda kan få i sitt arbete. Av hänsyn härtill måste en utveckling mot en politisering av tjänstemannaorganisationen motarbetas.

Kommittén betonar vikten av att en klar åtskillnad upprätthålls mellan politik och förvaltning i enlighet med den moderna kommunaldemokratiska traditionen. Kommittén framhåller att de politiska sekreterarna skall ses som ett stöd för de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare. De kommuner och landstingskommuner som vill införa en organisation med politiska sekreterare bör därför enligt kommitténs mening sträva efter lösningar som innebär att arbetsuppgifterna klart inriktas på att just lämna politiskt biträde till de förtroendevalda i deras arbete.

Nästan alla remissinstanser förordar en klar gränsdragning mellan de arbetsuppgifter som de politiska sekreterarna skall utföra och de arbetsuppgifter som ankommer på de ej politiskt utsedda tjänstemännen. En av remissinstanserna anser att kommitténs förslag klarlägger gränsen mellan lekmannastyret och tjänstemannarollen och att erfarenheterna motsäger de farhågor som har framförts rörande rollkonflikter och kompetensproblem. En annan menar att förekomsten av politiska sekreterare kan ge bättre förutsättningar för att bibehålla en partipolitiskt neutral förvaltning. Av de remissinstanser som är negativa till kommitténs förslag har å andra sidan huvuddelen grundat sitt ställningstagande på de svårigheter som kan uppkomma när det gäller att dra en klar gräns. De menar att det finns risk för en sammanblandning av förvaltningstjänstemännens och de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter.

Ett flertal remissinstanser – däribland även en del som ställer sig positiva till förslaget i huvudsak – pekar på att merparten av de uppgifter som kommittén redovisar som normala för de politiska sekreterarna tillhör sådana uppgifter som det normalt ankommer på tjänstemän att utföra. Detta gäller allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter, utredningsverksamhet och annan ärendeberedning. Några remissinstanser menar att det finns påtagliga risker för oklarheter i fråga om rollfördelning, arbetsledning, ordervägar och arbetsmetodik om de båda kategorierna av funktionärer har i stora delar sammanfallande uppgifter. Enligt dessa instanser bör de politiska sekreterarnas uppgifter främst avse medverkan i det politiska berednings- och informationsarbetet samt samordningsuppgifter. Någon instans anser att problemen bör analyseras ytterligare innan slutlig ställning tas till förslaget.

För egen del vill jag anföra följande.

Jag vill erinra om att kommunallagen i princip bygger på att hela ansvaret för den kommunala förvaltningen ligger på de förtroendevalda. Det är enligt min mening nödvändigt för de förtroendevalda att ha tillgång till en förvaltningsorganisation med tjänstemän som är beredda att ställa sina yrkeskunskaper till förfogande åt alla förtroendevalda oavsett deras politiska

hemvist. När man genom lagstiftning öppnar möjlighet för kommuner och landstingskommuner att anställa politiska sekreterare får resultatet inte bli att de arbetsuppgifter som i dag ligger på tjänstemännen tas över av de politiska sekreterarna. Bestämmelserna måste utformas med hänsyn till detta.

Av det anförda följer att det biträde som de politiska sekreterarna skall lämna åt de förtroendevalda bör inriktas på politiska arbetsuppgifter. Enligt min mening har svårigheterna med att dra en gräns mellan sådana arbetsuppgifter och den traditionella tjänstemannaberedningen överbetonats av en del remissinstanser. Som jag redan har sagt skall de politiska sekreterarna avlasta de förtroendevalda vissa arbetsuppgifter som de annars skulle ha haft hand om. Därav följer att de politiska sekreterarna inte skall ha sådana uppgifter som i dag hänförs till den traditionella tjänstemannaberedningen. Jag tilltror kommunerna och landstingskommunerna förmågan att i praktiken kunna lösa denna gränsdragningsfråga.

Till de uppgifter som bör kunna anförtros de politiska sekreterarna kan hänföras medverkan vid en politisk beredning av ärenden inom kommunernas och landstingskommunernas beslutande organ. Till sådana arbetsuppgifter kan också räknas biträde med information till partigruppen och partiorganen samt sådan medverkan i övrigt som är ägnad att underlätta samspelet mellan de beslutande organen och partiorganen. Vidare hör hit biträde med att utarbeta förslag till motioner, interpellationer, frågor, yttranden, beslut och reservationer i de beslutande organen. Andra arbetsuppgifter som också bör kunna handhas av politiska sekreterare är rena handsekreterarsysslor. Hit hör sådant som att besvara brev och ta politiska kontakter samt att i det partipolitiska arbetet ibland också kunna företräda den förtroendevalde.

Jag vill alltså betona att det skall vara fråga om ett politiskt biträde åt de förtroendevalda. Detta väsentliga förhållande bör som kommittén har föreslagit komma till uttryck i lagtexten.

Jag vill i detta sammanhang peka på att det med hänsyn till de politiska sekreterarnas särskilda ställning och arbetsuppgifter inte är lämpligt att de ingår i den vanliga kommunala tjänsteorganisationen. De bör ansvara direkt inför den eller de förtroendevalda som de har till uppgift att biträda. Detta förhållande kan lämpligen klaras ut i reglementen eller andra tjänstgöringsföreskrifter.

Genom att de politiska sekreterarna avses biträda de förtroendevalda och ansvara inför dem kommer de inte att inta någon chefsställning eller arbetsledande ställning i förhållande till andra anställda i kommuner eller landstingskommuner. Någon sådan förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1980:238) som i arbetsdomstolens praxis har ansetts föreligga vid tillsättande av chefer och arbetsledare (AD 1979 nr 118, 1980 nr 72 och 163 samt 1981 nr 8, 13, 45 och 62) kan vid sådant förhållande inte bli aktuell beträffande de politiska sekreterarna. Detta står enligt min mening i överensstämmelse med den

särskilda ordning för tillsättning av tjänster som politiska sekreterare som jag återkommer till.

Vad särskilt gäller förhållandena i Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun vill jag erinra om att borgarradssekreterarna resp. landstingsrådssekreterarna har vissa uppgifter som i allmänhet inte vilar på politiska sekreterare. Den centrala beredningsprocessen är nämligen mera formaliserad och preciserad än i andra kommuner och landstingskommuner. De uppgifter det gäller består bl. a. i att biträda borgarråd resp. landstingsråd vid beredning av ärenden inför behandlingen i de centrala beredningsorganen. Denna slutliga ärendeberedning grundar sig på en sedvanlig sakberedning inom facknämndernas förvaltningar. De uppgifter som borgarradssekreterarna och landstingsrådssekreterarna har i beredningsprocessen står enligt min mening inte i strid med den allmänna principen som jag nyss har slagit fast om åtskillnad mellan förvaltningsuppgifter och politiska uppgifter.

2.4 Meritvärdering och tillsättning

I 1 kap. 9 § regeringsformen finns en regel som föreskriver att domstolar och förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Detta krav på normmässighet innebär enligt förarbetena att myndigheterna skall handla fritt från godtycke och inte särbehandla någon utan laga stöd (prop. 1973:90 s. 235. jfr prop. 1975/76:209 s. 102 f).

Konstitutionsutskottet har i samband med behandling av en motion (mot. 1980/81:490) uttalat att även kommunerna i princip bör följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. Med hänvisning till bl. a. den kommunala självstyrelsen ville utskottet däremot inte tillstyrka motionärernas förslag om att kommunerna genom en lagbestämmelse, som i likhet med vad som gäller på den statliga sidan enligt 11 kap. 9 § regeringsformen, skulle åläggas att följa dessa principer (KU 1981/82:6 s. 13).

Kommittén framhåller i sin beskrivning av modellen med politiska sekreterare anställda som tjänstemän att kommunen eller landstingskommunen får bestämma vilka meriter som skall krävas för anställningen. Enligt kommitténs mening har man rätt att som merit för en anställning som politisk sekreterare kräva en viss politisk hemvist.

Några remissinstanser tar upp meritvärderingsfrågan. En instans anför att det kan strida mot regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet att ta hänsyn till en sökandes politiska uppfattning vid en anställning och att detta i vart fall skulle innebära en principiell nyhet. En annan hänvisar till det nyssnämnda uttalandet av konstitutionsutskottet och anser att en meritvärdering som tar hänsyn till sökandens politiska åsikter inte är förenlig med uttalandet.

En remissinstans framhåller att det med hänsyn till tjänsternas politiska art är naturligt att dessa tjänstetillsättningar undandras en eventuell besvärsnämnds prövning. Detta kan enligt samma instans ske genom ändring i nämndens reglemente. Det mest praktiska skulle emellertid vara att redan i lagen inskränka besvärsnämndens kompetens i detta hänseende. Möjligheten att anföra kommunalbesvär finns under alla förhållanden kvar, framhåller instansen.

För egen del vill jag anföra följande.

Krav på att en sökande bör ha en särskild bakgrund eller en viss politisk uppfattning är vanliga när det gäller tjänster som t. ex. handläggare eller ombudsmän inom fackliga, politiska och folkrörelseorganisationer. I sådana fall ställs ofta krav på såväl formella meriter som att den sökande delar organisationens grundläggande värderingar. Det förekommer alltså redan att man tar sådana hänsyn vid anställning av detta speciella slag av arbetstagare. Mellan en funktionär i en organisation och en politisk sekreterare föreligger stora likheter i fråga om förtroendeställning och arbetsuppgifter. Jag anser därför att de krav man kan ställa vid tillsättning av en tjänst som politisk sekreterare och en funktionär i en organisation måste i hög grad överensstämma.

Grundläggande för min syn på vilka meriter som bör ligga till grund för anställning av politiska sekreterare är den särställning dessa intar. Om samarbetet skall fungera på ett tillfredsställande sätt måste det enligt min mening råda ett förtroendefullt förhållande mellan den politiske sekreteraren och den eller de förtroendevalda som sekreteraren skall biträda. Jag anser att en naturlig slutsats av detta är att den eller de som avses ta emot biträde från de politiska sekreterarna måste kunna ställa krav på deras partipolitiska tillhörighet.

Som konstitutionsutskottet har uttalat bör även kommuner och landstingskommuner vid tjänstetillsättning tillämpa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet. Jag menar dock att man beträffande just de politiska sekreterarna med hänsyn till deras förtroendeställning och speciella arbetsuppgifter skall ha möjlighet att lägga den politiska tillhörigheten till grund för anställning. Att, under hänvisning till tjänsternas särskilda art, kräva ett visst slags meriter för en viss grupp av tjänstemän kan enligt min mening inte anses oförenligt med den bestämmelse om normmässighet i förvaltningsbesluten som finns i 1 kap. 9 § regeringsformen. Det är således enligt min uppfattning möjligt för kommunerna och landstingskommunerna att vid anställning av politiska sekreterare fästa avseende vid politiska meriter.

Vad gäller frågan om inrättande och tillsättning av tjänster som politiska sekreterare vill jag erinra om att det är kommunfullmäktige eller landstinget som beslutar om inrättande av sådana tjänster. I praktiken innebär detta endast en formell bekräftelse på vad de politiska partierna har kommit överens om vid de förhandlingar som sker då resultatet av valet till

kommunfullmäktige eller landstinget står klart. När det sedan gäller vem som skall besätta tjänsten eller tjänsterna förutsätts det att de partier som har tilldelats tjänster har fri nomineringsrätt. Det är med andra ord det enskilda partiets ensak att bestämma vem som skall ha den tjänst som politisk sekreterare som partiet har tilldelats. Det formella beslutet om tillsättning tas därefter på delegation från kommunfullmäktige eller landstinget av personalorganet eller annat behörigt organ. Jag utgår från att kommunerna och landstingskommunerna även fortsättningsvis kommer att tillämpa ett sådant förfarande och finner därför inte anledning att föreslå några åtgärder i detta hänseende.

Som jag redan har nämnt anser någon remissinstans att sådana besvärsmånder som sägs i 7 kap. 3 § kommunallagen inte bör få pröva tillsättning av politiska sekreterare. Detta synsätt ligger i linje med vad jag tidigare har sagt om partiernas fria nomineringsrätt. Jag menar således att frågor om tillsättning av politiska sekreterare bör undantas från besvärsmåndernas prövningsrätt. En regel om detta bör enligt min mening tas in i lagen.

2.5 Anställningstrygghet

I lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) finns bestämmelser som ger de anställda ett rättsligt skydd för sin anställning. Huvudprinciperna är att det krävs saklig grund för uppsägning från arbetsgivarens sida och att uppsägningar på grund av arbetsbrist skall ske i en viss turordning, där längre anställningstid ger företräde till fortsatt anställning. Vid uppsägning är arbetstagaren tillförsäkrad uppsägningstid – längre vid högre levnadsålder – och rätt till lön under uppsägningstiden. Avskedande med omedelbar verkan får förekomma bara i undantagsfall. Den som blir uppsagd på grund av arbetsbrist har företräde, om arbetsgivaren behöver anställa arbetskraft. Arbetstagarnas fackliga organisationer har genom regler om medbestämmandeförhandlingar eller varsel och överläggning fått rätt till insyn och inflytande över arbetsgivarens beslut om bl. a. uppsägningar. Det fulla anställningsskyddet tillkommer dem som har fast anställning (tillsvidareanställning) och lagen bygger därför på att den anställningsformen skall vara den normala. Tidsbegränsade anställningar får dock förekomma i vissa särskilt angivna fall. En uppsägning i strid med lagens bestämmelser kan på begäran av arbetstagaren förklaras ogiltig av domstol, och arbetstagaren har i princip rätt att stå kvar i anställningen i avvaktan på domstolens beslut. Ett åsidosättande av lagen kan också medföra skyldighet att betala skadestånd. De grundläggande reglerna till skydd för arbetstagarna är tvingande rätt. På vissa punkter får dock träffas kollektivavtal.

Kommunaldemokratiska kommittén konstaterar, att ett anställningsförhållande kommer att föreligga mellan den politiske sekreteraren och kommunen eller landstingskommunen om den politiske sekreteraren ges ställning som tjänsteman där. Enligt kommitténs mening blir därmed hela

det arbetsrättsliga regelsystemet tillämpligt. Kommittén menar emellertid att bestämmelserna i LAS ger kommunerna och landstingskommunerna utrymme att anställa politiska sekreterare på begränsad tid med hänsyn till sekreterarnas särskilda arbetsuppgifter. Kommittén pekar på, att rekryteringssynpunkter talar för anställning tills vidare medan kravet på rörlighet vid anpassning till den politiska majoriteten talar för anställning på viss tid.

Kommittén redovisar vissa konsekvenser från trygghetssynpunkt av olika slag av tidsbegränsad anställning. Den som är anställd för viss tid, t. ex. en mandatperiod, kan enligt LAS inte sägas upp under förordnandeperioden, vilket däremot kan ske om man för anställningen använder sig av formen tillsvidare, dock längst intill mandatperiodens slut. Kommittén uttalar sig inte om vilkendera av de olika anställningsformerna som är lämpligast beträffande de politiska sekreterarna. Kommittén tar heller inte upp frågorna om LAS bör tillämpas på de politiska sekreterarna över huvud taget. Kommittén understryker emellertid att anställningsvillkoren för de politiska sekreterarna inte saknar betydelse för manöverutrymmet vid majoritetsskiftet och pekar på att kommunerna och landstingskommunerna genom att välja en anställningsform som både uppfyller den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet kan undvika sådana situationer som mer eller mindre tvingar fram en omplacering av avgående politiska sekreterare till icke-politiska tjänster.

Kommittén pekar på möjligheten att i avtal reglera vissa förhållanden för de politiska sekreterarna. Bl. a. nämner kommittén att s. k. trygghetsavtal kan ingås. Sådana skulle enligt kommittén kunna bidra till att minska den relativa otryggheten för politiska sekreterare med tidsbegränsad anställning. I avtalen kunde politiska sekreterare som exempelvis till följd av ett majoritetsskifte inte få förnyad anställning, tillförsäkras avgångsvederlag, eventuellt även sådan inkomstgaranti som är jämförbar med pension.

Flera remissinstanser uppmärksammar frågor som rör anställningstryggheten. Från något håll pekas på svårigheten att vid val av anställningsform uppfylla både den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet. Några andra remissinstanser menar att det ligger i sakens natur att anställningstryggheten för innehavare av rent politiska befattningar inte kan vara densamma som för andra arbetstagare. En annan instans erinrar om att lagen om anställningsskydd inte är tillämplig på vissa befattningshavare i utpräglad förtroendeställning och anser att de politiska sekreterarna på sitt sätt intar en motsvarande ställning. Utifrån sådana och liknande synpunkter ifrågasätter en del remissinstanser om de politiska sekreterarna inte bör undantas från tillämpningen av bl. a. LAS. Någon föreslår att deras trygghet skall tillgodoses genom avgångsvederlag och avtal om inkomstgaranti. En annan instans gör däremot gällande att det från facklig synpunkt och från rekryteringssynpunkt är väsentligt att de politiska sekreterarnas anställnings-

villkor ansluter så nära som möjligt till de villkor som gäller på arbetsmarknaden i övrigt.

Av de remissinstanser som berör frågan om anställningstid för de politiska sekreterarna förordar en del tidsbegränsade anställningar. Några av dessa anser att endast tidsbegränsade anställningar bör tillåtas och föreslår att detta bestäms i lag. Från något håll framförs synpunkten att anställningstiden bör svara mot mandatperiodens längd. Några remissinstanser ifrågasätter kommitténs uppfattning att anställning på viss tid skulle vara tillåten enligt LAS.

Endast ett fåtal remissinstanser berör frågan om avtalsreglering av vissa anställningsförhållanden. Några instanser instämmer i vad kommittén har sagt angående trygghetsavtal. Från ett annat håll ställer man sig däremot tveksam till om man kan och bör lita till möjligheten att lösa vissa frågor i kollektivavtal.

För egen del vill jag anföra följande.

De politiska sekreterarna har en utpräglad förtroendeställning utan att formellt vara förtroendevalda. Detta har självklart konsekvenser för min syn på de politiska sekreterarnas trygghetsfrågor i vid mening.

Några remissinstanser har framhållit att det är rimligt att tryggheten i anställningen vid uppdrag av det slag som det här är tal om inte är densamma som andra arbetstagares anställningstrygghet. Det finns – som också har framgått av remissvaren – en uppenbar svårighet att uppfylla både den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet i fråga om anpassning till den politiska situationen vid majoritetsskiftet. Jag instämmer i princip i dessa synpunkter. Det är enligt min mening väsentligt att man för de politiska sekreterarna bygger upp ett sådant trygghetssystem som är rimligt från rekryterings- och trygghetssynpunkt samtidigt som det inte får utgöra ett hinder för en ändamålsenlig organisation i ett nytt majoritetsläge. De bestämmelser som har tillkommit för att reglera bl. a. kommunaltjänstemännens anställningsförhållanden kan alltså inte helt tillämpas på de politiska sekreterarna.

Av vad jag redan har anfört framgår att den förtroendeställning som de politiska sekreterarna har inte är förenlig med de vittgående garantier om anställningstrygghet som enligt LAS tillkommer anställda i allmänhet. Exempel på sådana bestämmelser i LAS som passar mindre väl med hänsyn till de politiska sekreterarnas ställning är reglerna om anställningstid, turordning, uppsägning samt omplacering och återanställning. Jag föreslår därför att de politiska sekreterarna undantas från LAS.

Kommittén tar inte ställning till frågan om hur reglerna om anställningstid för politiska sekreterare bör utformas. Några remissinstanser förordar, som jag tidigare har sagt, att anställningstiden bestäms i lag.

Själv menar jag att de politiska sekreterarnas anställningstid bör bestämmas så att en smidig organisatorisk anpassning till det politiska majoritetsförhållandet underlättas. De politiska sekreterarnas intresse av trygghet i

anställningen måste enligt min mening vika för intresset av att en nyvald politisk majoritet inte blir bunden av ett antal politiska sekreterare, som har tillsatts med utgångspunkt från det tidigare majoritetsförhållandet. För att garantera en sådan ordning menar jag att det är nödvändigt med en lagreglering av de politiska sekreterarnas anställningstid. Den bör, som några remissinstanser har föreslagit, i huvudsak anknyta till mandatperioden för kommunfullmäktige och landstinget.

Inom den nyss angivna ramen bör anställningsformen kunna regleras i avtal. Kommunerna kan välja mellan tidsbegränsad anställning och anställning som gäller tills vidare, dock längst till viss tidpunkt. För den sistnämnda anställningsformen talar att kommunerna och landstingskommunerna har möjlighet att säga upp den politiske sekreteraren om den politiska situationen skulle föranleda detta.

Varken kommittén eller någon av remissinstanserna har berört frågan om rätt till ledighet från annan anställning för tjänstgöring som politisk sekreterare. Jag utgår från att en politisk sekreterare som friställs på grund av ändrade politiska förhållanden i normalfallet återgår till sin tidigare sysselsättning. Det finns enligt min mening skäl att underlätta en sådan ordning. En lagfäst rätt till ledighet från andra anställningar för att uppehålla politiska uppdrag tillkommer enligt 2 kap. 5 § och 3 kap. 4 § kommunallagen de förtroendevalda. Med hänsyn till vad jag nyss har sagt om att uppsägningsskyddet i LAS inte bör gälla för de politiska sekreterarna kan man överväga om de politiska sekreterarna bör ha motsvarande rätt till ledighet. Ett alternativ till detta skulle vara att ge dem rätt till pension vid anställningens upphörande. Eftersom dessa sekreterare företrädesvis är yngre människor och tjänsterna dessutom får anses vara av genomgångskaraktär skulle en sådan lösning enligt min mening te sig stötande och vara oförenlig med en allmänt utbredd uppfattning. Denna lösning kan därför inte komma i fråga. I stället föreslår jag en lagregel som ger de politiska sekreterarna en rätt till ledighet som motsvarar de förtroendevaldas. Man kan anta också att rekryteringen till tjänster som politiska sekreterare därigenom underlättas avsevärt. Vad gäller trygghetsfrågorna i övrigt är det enligt min mening naturligt att dessa regleras i avtal. Vid utarbetande av sådana avtal har kommunerna och landstingskommunerna naturligtvis möjlighet att ytterligare beakta sådana frågor som är av betydelse ur rekryteringssynpunkt.

2.6 Lagregleringen

2.6.1 Lagreglernas placering

Kommunaldemokratiska kommittén framhåller att reglerna om politiska sekreterare har sin naturliga plats i kommunallagen. Emellertid anser kommittén att de i avvaktan på en allmän översyn av kommunallagen inte bör placeras i den lagen. Kommittén har övervägt att placera bestämmel-

serna i lagen om kommunalt partistöd men funnit att en sådan reglering skulle strida mot kommitténs syn på de politiska sekreterarnas funktion och ställning i det politiska och administrativa systemet. Därför föreslår kommittén att reglerna tas in i en särskild lag.

Remissinstanserna delar kommitténs uppfattning att bestämmelserna slutligen bör placeras i kommunallagen. De flesta godtar också kommitténs förslag att reglerna tillfälligt placeras i en särskild lag. Några remissinstanser ifrågasätter om inte frågan om de politiska sekreterarna kan anstå till dess en mer allsidig översyn av den kommunala kompetenslagstiftningen föreligger.

För egen del vill jag anföra följande.

Kommunallagen har varit i kraft sedan år 1977. Under den gångna tiden har i olika sammanhang framkommit önskemål om en revidering och komplettering av lagen i olika avseenden. Dessa önskemål har i vissa fall tillgodosetts genom ändringar i kommunallagen. I andra fall har det i stället tillskapats bestämmelser utanför kommunallagen. Ett exempel på detta är lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (omtryckt 1979:1167, ändrad senast 1981:46). Ett alltför stort antal sådana s. k. särdrag medför naturligtvis att reglerna för den kommunala verksamheten blir svåra att överblicka. Flera utredningar har på senare tid föreslagit ändringar i kommunallagen. Förslagen har remissbehandlats och bereds f. n. i regeringskansliet. Det kan mot denna bakgrund finnas anledning att se över kommunallagen mera allmänt. En sådan översyn får emellertid inte fördröja regleringen av de politiska sekreterarnas ställning. Jag anser således i likhet med kommittén att bestämmelserna om de politiska sekreterarna bör placeras i en särskild lag. Frågan om bestämmelsernas slutliga placering bör lösas i ett senare sammanhang.

2.6.2 Lagreglernas utformning

Kommitténs förslag innehåller en paragraf, uppdelad på två stycken. I det första anges att kommunerna och landstingskommunerna utan hinder av lagen om kommunalt partistöd får anställa personal med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd och beredning i deras arbete. I andra stycket sägs att kommun och landstingskommun får i samma syfte även lämna annan administrativ hjälp till de förtroendevalda.

Med formuleringen att de politiska sekreterarna skall lämna de förtroendevalda politiskt biträde i deras arbete avser kommittén att markera att de politiska sekreterarna skall ses som en kompletterande resurs för de förtroendevalda i deras arbete med den kommunala förvaltningen. Kommitténs förslag innebär möjlighet att utnyttja de politiska sekreterarna som biträden antingen åt enskilda förtroendevalda, t. ex. kommunalråd, eller åt ett partis förtroendevalda som grupp. Med annan administrativ service

menar kommittén sådant som skrivhjälp, lokaler och kontorsmaterial. Kommittén anser att denna fråga bör regleras i lagen.

Några remissinstanser har föreslagit att man på olika sätt i lagen uttryckligen skall begränsa den kompetens, som kommunerna och landstingskommunerna skulle få enligt förslaget. Det föreslås från något håll att lagens giltighet begränsas i tiden. Från annat håll föreslås att rätten att anställa politiska sekreterare i lagen inskränks till att gälla "i skäligen omfattning". En instans förordar att lagen begränsas till att gälla redan anställda politiska sekreterare. Vad gäller lagstiftningen i övrigt föreslår några remissinstanser att anställningstidens längd regleras i lagen. Ett par remissinstanser anser att lagtexten inte bör utformas så att lagen knyter an till lagen om kommunalt partistöd. En remissinstans kritiserar också den föreslagna bestämmelsen om att kommuner och landstingskommuner skall få ge de förtroendevalda "annan administrativ hjälp".

För egen del vill jag anföra följande.

Som jag har sagt (2.6.1) är lagen avsedd som en provisorisk lösning i avvaktan på en reglering i kommunallagen. När en sådan kan vara lämplig låter sig nu inte beräknas. Jag anser det därför olämpligt att begränsa den här föreslagna lagens giltighet i tiden. Att, såsom någon remissinstans har föreslagit, begränsa kommunernas kompetens till att i skäligen omfattning tillsätta politiska sekreterare, fyller enligt min mening inte någon funktion. Jag vill här hänvisa till vad jag tidigare har sagt om de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter (2.3). Det måste få ankomma på kommunerna och landstingskommunerna själva att med hänsyn till arbetsituationen bedöma i vilken utsträckning de förtroendevalda behöver den typ av biträde, som de politiska sekreterarna kan lämna. Att, som några andra remissinstanser har förordat, göra lagen tillämplig endast på redan inrättade tjänster som politiska sekreterare skulle enligt min mening inte möta det behov av biträde åt de förtroendevalda som finns hos kommunerna och landstingskommunerna och dessutom kunna leda till avsevärda svårigheter vid tillämpningen. Jag anser det därför inte lämpligt att begränsa lagen i detta hänseende.

Som ett par remissinstanser har framhållit är det inte reglerna i lagen om kommunalt partistöd, som i dag utgör det lagliga hindret mot att anställa politiska sekreterare. Jag delar därför den uppfattning som dessa har gett uttryck åt, nämligen att någon anknytning till lagen om kommunalt partistöd inte bör göras i lagstiftningen om politiska sekreterare.

Kommittén har inte närmare anfört några omständigheter som pekar på behov av att reglera de förtroendevaldas rätt till administrativ hjälp i andra former än genom politiska sekreterare. De politiska sekreterare, som är anställda av kommuner och landstingskommuner har naturligtvis tillgång till kommunförvaltningens administrationsapparat. För egen del finner jag det ligga i sakens natur att de förtroendevalda också har tillgång till denna i den utsträckning det kan anses motiverat av deras uppdrag. Jag delar därför den uppfattning som har framförts under remissbehandlingen att någon särskild

regel om detta inte är nödvändig.

I anslutning till kommitténs förslag i övrigt föreslår jag att det i lagen tas in en bestämmelse av innebörd, att kommunerna och landstingskommunerna får anställa politiska sekreterare för att lämna politiskt biträde åt de förtroendevalda. Härigenom ges kommunerna och landstingskommunerna den nödvändiga kompetensen för att kunna anställa sådana sekreterare. För att understryka att det här är fråga om en särskild sorts anställning anser jag att uttrycket "politiska sekreterare" lämpligen kan tas in i lagen som beteckning för dessa anställda. Liksom kommittén anser jag att det av lagtexten bör framgå att de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter är begränsade till politiskt biträde åt de förtroendevalda.

Som framgår av vad jag tidigare har sagt (2.5) bör de politiska sekreterarna undantas från LAS. Enligt min mening bör det i den särskilda lagen om de politiska sekreterarna tas in en bestämmelse om detta. Jag har i denna fråga samrått med chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

Jag har tidigare uppehållit mig vid frågan om lagreglering av anställningstiden för de politiska sekreterarna (2.5). Denna bör enligt min mening i huvudsak anknyta till mandatperioden. Den regel, som jag nu föreslår, bör få till följd att de politiska sekreterarna får möjlighet att stanna kvar lika länge som kommunalråden och landstingsråden. Jag anser därför att det i lagen bör införas en regel som innebär att de politiska sekreterarna inte får anställas för längre tid än till utgången av det år, då val i hela riket till kommunfullmäktige och landstinget skall förrättas.

Med hänvisning till partiernas fria nomineringsrätt har jag tidigare (2.4) anfört, att de s. k. besvärnämnderna inte bör pröva frågor om tillsättning av politiska sekreterare. Jag anser att det i lagen bör tas in en regel som förbjuder detta.

Likaså har jag tidigare (2.5) anfört att det är rimligt med hänsyn till de politiska sekreterarnas svaga anställningstrygghet, att de får rätt till tjänstledighet i samma utsträckning som de förtroendevalda. En regel om detta bör därför föras in i lagen. Regeln kan lämpligen utformas efter förebild i 2 kap. 5 § kommunallagen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

Enligt min mening bör lagstiftningen träda i kraft den 1 juli 1983. Vissa övergångsåtgärder behövs beträffande de sekreterare som vid den tidpunkten redan är anställda. Dessa får antas ha ingått sina anställningsavtal med den förutsättningen att deras trygghet i anställningen regleras av LAS. De har vidare inte kunnat hävda den rätt till tjänstledighet från andra anställningar som jag föreslår skall införas genom den nya lagen. Jag föreslår därför att det till lagen om politiska sekreterare knyts övergångsbestämmelser som innebär att bestämmelserna om undantag från LAS och om anställningstid görs tillämpliga endast på den som anställs som politisk sekreterare sedan lagen har trätt i kraft.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till lag om politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner.

4 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget.

5 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta det förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av kommitténs betänkande

I detta betänkande föreslår kommunaldemokratiska kommittén att riksdagen under hösten 1982 beslutar om införande av en särskild lag som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att från den 1 januari 1983 anställa personal med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och beredningar i deras arbete. Enligt lagen får kommuner och landstingskommuner i samma syfte även lämna annan administrativ hjälp åt de förtroendevalda.

Förslaget grundar sig på uppdraget enligt tilläggsdirektiven (Dir. 1979:68) att kartlägga omfattningen av systemet med politiska sekreterare och överväga om deras ställning bör regleras. Göteborgs kommunstyrelse har i november 1981 hemställt att kommittén skyndsamt framlägger förslag om lämplig anställningsform för politiska sekreterare att gälla från den 1 januari 1983.

I *kapitel 2* redovisar kommittén förekomsten av politiska sekreterare. Av redovisningen framgår att det 1971 fanns 42 tjänstemän i 10 kommuner med huvudsaklig uppgift att bistå heltidsengagerade förtroendevalda. Drygt hälften av dessa hade en politisk funktion. 1980 fanns det 83 politiska sekreterare i 12 kommuner med ställning som tjänstemän eller förtroendevalda. Härtill kommer ett knappt tiotal sekreterare med partianställning. Inom landstingskommunerna uppgick antalet politiska sekreterare vid samma tidpunkt till 55, varav 5 partianställda. Politiska sekreterare fanns i totalt 8 landstingskommuner. De tre organisationsmodeller som i huvudsak förekommer är politiska sekreterare med tjänstemannaställning eller förtroendemannaställning eller med anställning hos politiskt parti. Kommittén redovisar exempel från olika kommuner och landstingskommuner på den praktiska tillämpningen av de tre modellerna.

I *kapitel 3* gör kommittén en genomgång av rättsläget. De politiska sekreterarnas rättsliga ställning kompliceras av att det i kommunalrätten endast finns två slags funktionärer i kommuner och landstingskommuner, nämligen förtroendevalda och tjänstemän. De politiska sekreterarna betraktas som en avvikande mellanform.

Enligt lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får kommun och landstingskommun lämna bidrag till politiskt parti som är representerat i fullmäktige. Bidraget skall utgå med samma belopp för varje mandat som de bidragsberättigade partierna har i fullmäktige. Regeringsrätten har 1980 och 1981 i fyra domar avseende inrättande av tjänster som politiska sekreterare i Gävle och Göteborgs kommuner samt Västerbottens läns landstingskommun fastslagit, att en tjänst som tillsätts på partipolitiska grunder och är förenad med arbetsuppgifter av huvudsakligen partipolitisk art är att betrakta som ett stöd till partiet och att detta stöd är otillåtet i den mån det

inte ges efter de grunder som partistödslagen föreskriver. Konsekvenserna av domarna har blivit att de inrättade tjänsterna i två fall dragits in eller omvandlats för resten av mandatperioden.

I *det fjärde kapitlet* redovisar kommittén vad som allmänt kännetecknar de tre organisatoriska modellerna. De politiska sekreterarnas huvuduppgifter består av allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter, utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning, medverkan i den politiska beredningen samt informations- och samordningsuppgifter. Vilka uppgifter de har i det enskilda fallet bestäms bl. a. av vilken formell ställning de har, vem eller vilka de betjänar samt kommunstorleken och andra lokala förhållanden. Politiska sekreterare kan ge biträde åt antingen enskilda förtroendevalda, vanligen heltidsengagerade, eller fullmäktige- eller landstingsgruppen.

I *kapitel 5* analyseras och jämförs de organisatoriska modellerna från arbetsrättslig synpunkt.

Systemet med politiska sekreterare utsedda av fullmäktige, förtroendemannamodellen, kännetecknas av att villkoren för uppdraget regleras i kommunallagen och de beslut som fattas med stöd av denna. Det arbetsrättsliga regelsystemet är inte tillämpligt på förtroendemannamodellen. Rättigheten för kommuner och landstingskommuner att engagera förtroendevalda på hel- eller deltid utan särskilt rotelansvar bör enligt kommitténs mening även medföra en rättighet att engagera politiska sekreterare med förtroendemannaställning. Dessa politiska sekreterare får anses ha i stort sett samma formella grund för sin verksamhet som de heltidsengagerade förtroendevalda i övrigt.

Politiska sekreterare enligt tjänstemannamodellen (anställda av kommun/landstingskommun) och partiombudsmannamodellen (anställda av politiskt parti) har ett anställningsförhållande gentemot uppdragsgivaren, varför det arbetsrättsliga regelsystemet i båda fallen är tillämpligt. Förhållandena beträffande meritvärdering, anställningstrygghet, arbetsskyldighet, medbestämmande, tillämpligheten av semesterlagen m. m., arbetsledning, arbetsuppgifter och serviceresurser är i stort sett likartade för tjänstemanna- och partiombudsmannamodellen. Skillnader finns beträffande ledigkungörande av anställning, möjligheten att anföra besvär över tillsättningsbeslut samt ställningen vid arbetskonflikt.

I *det sjätte och avslutande kapitlet* redovisar kommittén sina överväganden och förslag.

Enligt kommitténs mening bör behovet av ytterligare stöd åt de förtroendevalda i form av politiska sekreterarresurser bedömas mot bakgrunden av den utveckling som under senare år ägt rum i kommunerna. I korthet innebär denna utveckling att lekmanaförvaltningen i betydelsen att beredning och verkställighet sker genom de förtroendevalda har ersatts av ett system med lekmanastyrelse med innebörd att de förtroendevalda i stället leder och övervakar ett kommunalt arbete som i övrigt utföres av anställda tjänstemän med olika slag av expertkunskaper.

Kommitténs genomgång av olika organisatoriska modeller har visat att den s. k. partiombudsmannamodellen inte är i strid med kommunalrätten. Arbetsförhållandena för partianställda politiska sekreterare torde vara jämförliga med dem som gäller för politiska sekreterare med tjänstemannaställning. Med partiombudsmannamodellen följer dock, genom att den inte är kommunalrättsligt reglerad, en viss osäkerhet om villkoren och förutsättningarna för verksamheten. Modellen med förtroendevalda politiska sekreterare, som ej prövats av regeringsrätten, behöver enligt kommitténs mening ingen ytterligare reglering. I den situation som uppkommit efter regeringsrättens domar angående politiska sekreterare med tjänstemannaställning är det uppenbart att det är kommunernas och landstingskommunernas rätt att utse politiska sekreterare enligt denna modell som det är angeläget att nu rättsligt reglera.

Regeringsrätten har i sina bedömningar av de politiska sekreterarna betraktat deras arbete som partipolitiskt och därmed jämförbart med partistödet. De politiska sekreterarna är dock enligt kommitténs mening att främst anse som ett stöd åt de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare. Ett sådant stöd erinrar om det administrativa stöd som heltidsengagerade och andra förtroendevalda redan i dag i allmänhet erhåller från kommun- och landstingsförvaltningarna.

Kommittén tar med sitt förslag till lagreglering ingen ställning till det önskvärda i en utveckling mot allt fler på politiska grunder rekryterade tjänstemän. Avsikten är endast att skapa förutsättningar för en organisation som innebär att de förtroendevalda samtidigt som de har en kompetent och opolitisk tjänstemannaorganisation till sitt förfogande också får ett ökat stöd i strävandena att på bästa sätt utnyttja denna organisation.

Det ankommer på de förtroendevalda i de enskilda kommunerna och landstingskommunerna att bedöma i vilken utsträckning det är nödvändigt och önskvärt att komplettera den service, som ges i dag till de förtroendevalda, genom att även särskild personal avdelas för att lämna biträde åt dem i deras arbete. Väsentligt är att man undviker sådana organisatoriska lösningar som kan leda till en politisering av tjänstemannakåren, vilket i sin tur kan skapa svårigheter vid ett mandatskifte. De kommuner och landstingskommuner som vill införa en organisation med politiska sekreterare bör därför enligt kommitténs mening i första hand sträva efter organisatoriska lösningar som innebär att arbetsuppgifterna klart inriktas på att just lämna politiskt biträde till de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare.

Kommuner och landstingskommuner kan välja mellan olika anställningsformer för politiska sekreterare med tjänstemannaställning, i huvudsak tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning. För anställning utan tidsbegränsning talar främst rekryteringssynpunkter. Mot denna anställningsform talar samtidigt bristen på flexibilitet vid majoritetsskiftet. Genom s. k. trygghetsavtal kan avgående politiska sekreterare tillförsäkras såväl

avgångsvederlag som framtida inkomstgaranti på vissa villkor. Genom att välja anställningsformer som både uppfyller den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet kan kommuner och landstingskommuner undvika omplaceringar av avgående politiska sekreterare till icke-politiska poster i förvaltningen.

Kommitténs överväganden angående den lagtekniska lösningen har lett fram till ett förslag med innebörd att kommunernas och landstingskommunernas rätt att anställa politiska sekreterare regleras i särskild lag. Enligt kommitténs mening hör bestämmelser rörande politiska sekreterare hemma bland de grundläggande bestämmelserna i kommunallagen. I avvaktan på en allmän prövning av hela problemkomplexet med ett eventuellt införande i kommunallagen av bestämmelser om den kommunala tjänstemannaorganisationen framstår det inte som ändamålsenligt att nu införa bestämmelser av provisorisk karaktär i kommunallagen rörande en begränsad krets av befattningshavare, vilka dessutom är anställda på villkor och med uppgifter som avviker från det vanliga. Kommittén har övervägt att införa bestämmelser om de politiska sekreterarna i lagen om kommunalt partistöd. En sådan reglering strider emellertid mot kommitténs syn på de politiska sekreterarnas funktion och ställning i det politiska och administrativa systemet.

Kommitténs författningsförslag

Lag om politiska sekreterare

Után hinder av lagen (1969:596) om kommunalt partistöd får kommun och landstingskommun anställa personal med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i fullmäktige, styrelsen, annan nämnd och beredning i deras arbete.

Kommun och landstingskommun får i samma syfte även lämna annan administrativ hjälp till de förtroendevalda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds Kn 1982:7) Politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner

1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av justitieombudsmannen, justitiekanslern, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kristianstads, Göteborgs och Bohus, Värmlands och Norrbottens län, Botkyrka, Huddinge, Nacka, Stockholms, Uppsala, Eskilstuna, Linköpings, Nässjö, Malmö, Varbergs, Göteborgs, Forshaga, Örebro, Borlänge, Gävle, Bräcke, Strömsunds och Piteå kommuner, Stockholms, Östergötlands, Kalmar, Malmöhus, Skaraborgs, Kopparbergs, Jämtlands och Västerbottens läns landstingskommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Kommunaltjänstemannakartellen, Centralorganisationen SACO/SR och Sveriges kommunaljuridiska förening.

Några länsstyrelser redovisar synpunkter från Svenska kommunförbundets länsavdelningar samt från vissa kommuner i resp. län.

Yttrande har dessutom inkommit från Kommunala informatörers förening.

2 Remissinstansernas inställning i stort

Av de 37 remissinstanser som inkommit med yttranden har en klar majoritet, 25 instanser, en positiv inställning i principfrågan, 9 instanser ställer sig avvisande och 3 instanser är neutrala eller ställer sig tveakande.

8 av de remissinstanser som tillstyrker kommitténs förslag ger sitt bifall utan närmare kommentarer. De övriga 17 instanserna, som tillstyrker förslaget, har lämnat synpunkter och kommentarer till detsamma. De remissinstanser som tillstyrker förslaget gör det i några fall med visst förbehåll, t. ex. att möjligheten att anställa politiska sekreterare bör finnas men att kommunerna eller landstingskommunerna själva avgör vilket organisatoriskt system som skall användas. Det är vanligt att remissinstanserna med en positiv inställning betonar vikten av att en klar gräns mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens arbetsuppgifter bibehålles i ett system med kommunalt anställda politiska sekreterare. Några instanser anser att bestämmelserna om politiska sekreterare bör skrivas in i kommunallagen. I några fall förordas tidsbegränsade anställningar.

De remissinstanser som har en negativ inställning till förslaget i princip utgörs av 1 länsstyrelse, 4 kommuner och 4 organisationer. De flesta av dessa förordar i stället systemet med partianställda politiska sekreterare och menar i anslutning härtill att lagen om kommunalt partistöd bör ändras för att

underlätta denna anställningsform. I 3 fall förordas förtroendevalda politiska sekreterare. De remissinstanser som avvisar kommitténs förslag betonar starkt att en utveckling mot en politisering av förvaltningen bör motarbetas. I flera fall anses kommittén ha underskattat risken för en sådan utveckling, vilket anges vara av avgörande betydelse för ställningstagandet mot kommitténs förslag. En vanligt förekommande synpunkt bland dem som har en negativ inställning är att kommittén bort behandla det större problemområdet med gränsdragningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen före delfrågan om de politiska sekreterarna.

Remissinstanserna med en neutral inställning i principfrågan ger företrädesvis synpunkter på lagstiftnings- och arbetsrättsliga frågor.

3 Politiskt biträde åt de förtroendevalda

Kommittén har föreslagit en särskild lag som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att anställa personal med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och beredningar i deras arbete. Enligt lagen får kommuner och landstingskommuner även lämna annan administrativ hjälp åt de förtroendevalda.

3.1 Remissinstanser med en positiv inställning

8 remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag utan närmare kommentarer. Dessa är: *länsstyrelsen i Norrbottens län, Nacka Eskilstuna, Linköpings, Varbergs, Borlänge och Bräcke kommuner samt Östergötlands läns landsting*. De övriga 17 remissinstanser som tillstyrker förslaget har lämnat synpunkter och kommentarer till förslaget. Dessa är *länsstyrelserna i Stockholms, Kristianstads, Göteborgs och Bohus samt Värmlands län, Stockholms, Uppsala, Göteborgs, Gävle och Strömsunds kommuner, Stockholms, Kalmar, Skaraborgs, Kopparbergs och Västerbottens läns landsting, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt Landsorganisationsen*.

De remissinstanser som tillstyrker förslaget gör det i några fall med visst förbehåll. *Länsstyrelsen i Värmlands län* anser att systemet bör användas restriktivt. *Uppsala kommun* anför att möjligheten för kommunerna att anställa politiska sekreterare bör finnas men betonar att det är kommunerna själva som avgör vilket organisatoriskt system som skall användas. *Västerbottens läns landsting* anför liknande synpunkter. *Kopparbergs läns landsting* tillstyrker förslaget utan att ta ställning till någon av de olika organisatoriska formerna.

3.2 Remissinstanser med en negativ inställning

9 remissinstanser har en negativ inställning till förslaget i princip. Dessa är länsstyrelsen i Jönköpings län, Botkyrka, Huddinge och Nässjö kommuner, Kommunaltjänstemannakartellen, SACO/SR, Sveriges kommunaljuridiska förening samt Kommunala informatörers förening. De flesta av dessa förordar i stället systemet med partianställda politiska sekreterare och menar i anslutning härtill att lagen om kommunalt partistöd bör ändras för att underlätta denna anställningsform. 13 fall förordas förtroendevalda politiska sekreterare. De remissinstanser som avvisar kommitténs förslag betonar starkt att en utveckling mot en politisering av förvaltningen bör motarbetas. I flera fall anses kommittén ha underskattat risken för en sådan utveckling, vilket anges vara av avgörande betydelse för ställningstagandet mot kommitténs förslag.

3.2.1 Yttranden som förordar förtroendemannamodellen

Länsstyrelsen i Jönköpings län är inte beredd att tillstyrka förslaget om legalisering av tjänstemannamodellen utan förordar en inriktning på förtroendemannamodellen.

Nässjö kommun anser att något behov av politiska sekreterare enligt tjänstemannamodellen ej föreligger från mindre kommuners sida och vill utifrån egna erfarenheter, vilka självfallet ligger till grund för yttrandet, ej förordna en sådan lösning. Den modell som Nässjö kommun är beredd att förordna, oaktat att denna möjlighet redan f. n. står till buds, är förtroendemannamodellen.

Malmö kommun understryker att det redan nu finns möjligheter att på fullt tillfredsställande sätt inom ramen för kommunallagstiftningens regler lösa frågan om de politiska sekreterarnas ställning nämligen genom att tillämpa det i Malmö använda systemet med förtroendevalda politiska sekreterare. Den nu föreslagna provisoriska lagstiftningen, vars primära mål uppenbarligen är att legalisera situationen för ett antal som tjänstemän anställda politiska sekreterare innebär, anser kommunen, en mindre lyckad lösning som – om den realiserar – kan få som följd att den nuvarande klara avgränsningen mellan förtroendevalda och tjänstemän riskerar att suddas ut. Det är tvärtom enligt kommunens mening angeläget att denna gräns hålles klar, till batnad för alla parter. Kommunen avstyrker därför den nu föreslagna provisoriska lagstiftningen.

3.2.2 Yttranden som förordar partiombudsmannamodellen

Enligt Botkyrka kommuns uppfattning bör behovet av politiskt biträde åt förtroendevalda tillgodoses genom politiska sekreterare, anställda av resp. parti. De resurser som partierna behöver för detta ändamål kan tillföras inom partistödets ram.

Huddinge kommun tar avstånd från kommitténs förslag och förordar systemet med partianställda politiska sekreterare. De möjligheter som i dagsläget finns för att knyta politiska sekreterare till kommunerna, utan att man kommer i kollision med bestämmelser på kommunalrättens område, talar anser kommunen för att det icke synes nödvändigt att lagreglera på berört område inför ny mandatperiod. Framläggandet av föreliggande betänkande har dock den nyttan, att kommunaldemokratiska kommittén ges värdefull information hur man i närmast kommuner och landsting ser på frågan om regleringen av de politiska sekreterarnas ställning, anför kommunen.

Kommunaltjänstemannakartellen (KTK), som avvisar förslaget och förordar partianställda anför inledningsvis att utgångspunkten för ett ställningstagande till lagstiftning om politiska sekreterare enligt KTK:s uppfattning måste vara en bedömning av om politiker kan behöva den sorts biträde som en politisk sekreterare kan ge eller ej. Enligt kartellens uppfattning stärks demokratin genom att politikernas arbetsförhållanden underlättas. Den servicefunktion de politiska sekreterarna har genom att utföra vissa utredningsuppdrag, att utarbeta förslag till motioner, förslag till yttranden, beslut och reservationer, innebär att politikernas arbetsförhållanden förbättras. Politikerna får tillgång till sakkunskap som utifrån samma grundvärderingar som det egna politiska partiet tar fram underlag för beslutsfattarna/politikerna. KTK anser att politiker i Sverige liksom i många andra länder själva bör ges rätten att bestämma vilket biträde man behöver för sitt arbete i kommuner och landsting. Kartellen är således överens med utredningen när det gäller utgångspunkterna för förslaget. Däremot vänder sig kartellen skarpt mot ett par av utredningens motiveringar. Utredningen anger t. ex. "att politikerna måste kunna lita på sin omgivning" vilket enligt kartellens mening är ett indirekt angrepp mot kommunaltjänstemännens oväld och lojalitet. KTK anser att de till synes oförenliga kraven om dels anställningsskydd samt dels anknytning till det politiska majoritetsförhållandet, kan lösas genom andra lagstiftningsåtgärder än de som har föreslagits i betänkandet. Lösningen ligger enligt kartellens mening i att ett system bör byggas upp som tar konsekvenserna av de politiska sekreterarnas uppgifter. Politiska sekreterare har att biträda politiker och politiska partier med service, inte att ingå i förvaltningsorganisationen. Det innebär också att de politiska partierna bör anställa de politiska sekreterarna. KTK anser att det rent lagtekniskt är relativt enkelt att genom en ändring i lagstiftningen om partistöd möjliggöra en uppräknad av partistödet för att täcka sådana kostnader som politiska sekreterare medför. Dessutom kan de politiska partierna själva, vilket var en av huvudgrunderna till att kommittén fick sitt uppdrag att utreda frågan, lösa anställningsskyddet. Slutligen innebär denna ordning enligt KTK att en skiljelinje upprätthålls mellan den traditionella förvaltningen och de politiska sekreterarnas beredande uppgift redan genom anställningsförhållandet.

Centralorganisationen SACO/SR avstyrker med skärpa förslaget och anser att det av flera skäl inte kan läggas till grund för lagstiftning. Såväl principiella som praktiska motiv finns för avstyrkandet. Som kommittén klargjort är partianställning av politiska sekreterare laglig. Detta synes, anför SACO/SR, vara den enda helt acceptabla lösningen och borde även kunna accepteras av kommuner och landstingskommuner. Partianställning är enligt organisationens mening den enda "rena" formen där man på ett tillfredsställande sätt kan åtskilja politiska arbetsuppgifter från vanligt tjänstemannaarbete. SACO/SR tror inte att det finns någon risk att partianställda politiska sekreterare skulle få sämre insyn i det kommunala arbetet. De torde i dessa avseenden få samma ställning som kommunalråden.

SACO/SR framhåller att kommittén nu lämnat förslag om inrättande av politiska tjänstemän i kommunerna samtidigt som den kommunala tjänstemannaorganisationen fortfarande inte finns förankrad i kommunallagen. Organisationen finner det ytterst anmärkningsvärt att det nu föreslås reglering av politiska sekreterare men inte av alla de tusentals tjänstemän som arbetar i kommunerna.

SACO/SR ser dessutom med stor oro på de möjligheter som kommittén pekar på att inrätta särskilda kommunalrådssekretariat. Risker finns att sådana övertar normala tjänstemannauppgifter.

Sveriges kommunaljuridiska förening vill inte från sina utgångspunkter förneka de behov som sägs finnas av politiskt biträde till de förtroendevalda. Ett sådant stöd bör emellertid tillhandahållas dem i de former som redan i dag finns och anses lagliga. Vad beträffar de förtroendevaldas behov av biträde i sina kommunala uppdrag föreligger det, säger föreningen, en skyldighet för den kommunala förvaltningen i sin helhet att lämna sådant, oavsett politisk uppfattning. Förbättringar i avseende på detta stöd kan uppnås genom att klargöra denna skyldighet redan nu, om det skulle råda några missuppfattningar bland de förtroendevalda därom (jfr. prop. 1975/76:187 s. 122). Föreningen avstyrker att betänkandet läggs till grund för proposition till riksdagen. Befintliga möjligheter att ordna politiskt biträde till de förtroendevalda inom ramen för gällande rätt måste anses tillräckliga, anser föreningen. Föreningen kan inte se att de skäl som kommittén förebär mot att lösa behovet av politiskt biträde genom partiombudsmän är bärande. Några påtagliga hinder i deras arbetsmöjligheter har inte påvisats. Även enligt sekretesslagen kan de enligt förbundets mening utan svårighet ges den insyn som de behöver för att bistå de förtroendevalda (SkrL 14 kap 9 och 10 §§).

Kommunala informatörers förening anför att bland de kommunalt anställda är informatörerna en utsatt kategori. De används ibland för arbeten med direkt politisk anknytning, t. o. m. partipolitiska syften. Ett politiserande är enligt föreningen förödande för den kommunala informationen. Trovärdigheten inför allmänhet och media minskar. Då nu frågan om politiska biträden till förtroendevalda förs fram, föredrar föreningen en

öppen lösning och ett öppet deklarerat anställningsförhållande. Ett sådant, väl skilt från den offentliga administrationsapparaten, är att föredra framför en befarad "smygpolitiserings" inom systemet, anför föreningen. Det är vitalt, att anställningsförhållandet för de politiska tjänsterna verkligen markeras som en särställning. Sammanblandning med kommunalt anställda skall ej behöva ske. Anställningen av politiska befattningshavare bör enligt föreningen ske utanför administrationsapparaten via de politiska partierna. Denna kraftiga markering av särställning är inte endast till för att upprätthålla de kommunalanställdas opolitiska status inför allmänhet och media. Ytterst är det, som föreningen ser det, en fråga om att vidmakthålla gällande anvisningar för hur vårt lagstadgade styrelsesätt skall fungera.

3.3 Remissinstanser med en neutral inställning

3 remissinstanser intar en neutral hållning i principfrågan.

Justitieombudsmannen (JO) vill för sin del inte bestrida att möjligheterna att använda tjänstemannamodellen åtminstone starkt beskurits genom avgörandena i regeringsrätten. Man har mot den bakgrunden anledning att fråga sig om det finns ett behov av att behålla denna modell eller om man kan nöja sig med att tillämpa något av de andra alternativen, att använda förtroendemän eller partiombudsmän. Kommittén menar tydligen att det finns ett behov av att behålla tjänstemannamodellen men uppehåller sig inte närmare vid den frågan. JO anser för sin del att betänkandet inte ger tillräckligt underlag för ett ställningstagande till behovet. Mot den bakgrunden avstår JO från att uttrycka någon mening i den frågan liksom till frågan om en lag i ämnet bör antas.

Justitiekanslern (JK) anför att utifrån de synpunkter JK främst har att beakta finns i och för sig ingen anledning till erinran mot vad som föreslagits. JK anser sig dock inte ha funnit den motivering som kommittén har anfört till stöd för sitt förslag helt övertygande.

Malmöhus läns landstingskommun anser att ombudsmannamodellen fungerar bra inom Malmöhus läns landsting och att kommuner och landstingskommuner bör fritt kunna välja mellan olika anställningsformer för de politiska sekreterarna.

4 De politiska sekreterarnas arbetsuppgifter

Kommittén redovisar att de politiska sekreterarnas huvuduppgifter består av allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter, utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning, medverkan i den politiska beredningen samt informations- och samordningsuppgifter. Vilka uppgifter de har i det enskilda fallet bestäms bl. a. av vilken formell ställning de har, vem eller vilka de betjänar samt kommunstorleken och andra lokala förhållanden. Politiska sekreterare kan ge biträde åt antingen enskilda förtroendevalda,

vanligen heltidsengagerade eller fullmäktige- eller landstingsgruppen. Avsikten med förslaget är enligt kommittén att skapa förutsättningar för en organisation som innebär att de förtroendevalda samtidigt som de har en kompetent och opolitisk tjänstemannaorganisation till sitt förfogande också får ett ökat stöd i strävandena att på bästa sätt utnyttja denna organisation. Väsentligt är enligt kommittén att man undviker sådana organisatoriska lösningar som kan leda till en politisering av tjänstemannakåren. I första hand hör man eftersträva lösningar som innebär att arbetsuppgifterna klart inriktas på att lämna politiskt biträde till de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare.

Ett 25-tal remissinstanser har lämnat synpunkter på frågan om de politiska sekreterarnas arbetsuppgifter och, i anslutning därtill, de eventuella riskerna för en politisering av förvaltningen i ett system med politiska sekreterare i tjänstemannaställning. Både instanser med en positiv inställning i principfrågan och instanser med en negativ inställning betonar vikten av att en klar gräns upprätthålls mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens arbetsuppgifter då man har kommunalt anställda politiska sekreterare. Remissinstanser som avvisar förslaget anser i flera fall att kommittén underskattat risken för en utveckling mot en sammanblandning av dessa uppgifter, vilket i flera fall anges vara av avgörande betydelse för ställningstagandet mot kommittéförslaget. I några fall hänvisas till experten Geijers särskilda yttrande. Det är också relativt vanligt bland dessa instanser att man anser att kommittén borde ha behandlat det mer generella gränsdragningsproblemet innan man behandlat frågan om de politiska sekreterarna. De speciella förhållandena i Stockholms kommun och Stockholms läns landstingskommun redovisas i dessa kommuners yttranden.

4.1 Synpunkter på politiska sekreterares allmänna ställning

Länsstyrelsen i Stockholms län finner i likhet med kommittén det angeläget understryka att kommuner och landsting utifrån skiftande förutsättningar och behov själva måste förutsättas ingående överväga dels behovet av biträde, dels hur detta behov skall täckas. Vidare måste, anser länsstyrelsen, understrykas att de politiska sekreterarna enligt modellen med anställning hos kommuner och landsting är biträden åt de förtroendevalda i deras arbete – i synnerhet på beslutsnivån – och inte en tillgång för partiernas allmänna verksamhet.

Liknande synpunkter anförs av *Stockholms läns landstingskommun* och *Landstingsförbundet*.

I några fall hänvisas till experten Geijers särskilda yttrande.

4.2 Synpunkter på politiseringen av förvaltningen och gränsdragningen mellan de förtroendevalda och tjänstemän

Justitiekanslern (JK) anför att effekterna av ett utbyggt system med politiska sekreterare kan bli andra än de som förutsatts och leda till en inte önskad utveckling. Vad experten Geijer anför i sitt särskilda yttrande angående risken för en politisering av förvaltning och beredningsprocess är därför i hög grad värt att beakta, anser JK.

Länsstyrelsen i Stockholms län utgår i sitt remissvar från att kommittén i sitt fortsatta arbete ingående belyser och söker klara ut de olika funktionärernas ställning – förtroendevalda, tjänstemän, politiska sekreterare – ur samtliga förekommande synpunkter. Detta synes enligt länsstyrelsen nödvändigt redan med hänsyn till relationerna mellan de olika "aktörerna" inbördes men särskilt med tanke på de enskilda medborgarna och bl. a. massmedia i deras kontakter med olika företrädare för kommuner och landsting. Kommittén har, anför länsstyrelsen, tämligen utförligt uppehållit sig kring frågan om de olika modellernas för- och nackdelar men närmast ur arbetsrättslig synpunkt i vidare mening.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser i likhet med kommittén att fördelarna med en fri och oberoende administration är stora och att därför en utveckling mot en politisering av tjänstemannakåren bör motarbetas. Kommittén ser de politiska sekreterarna främst som ett stöd till de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare och att deras bistånd därför närmast erinrar om det administrativa stöd som kommunalråd och andra redan i dag i allmänhet får från skrivpersonal, vaktmästeri osv. Länsstyrelsen anser att kommittén inte tillräckligt beaktat risken för politisering av tjänstemannakåren. Kommitténs egen beskrivning (sid. 65) av de arbetsuppgifter som de politiska sekreterarna i Uppsala kommun har, visar anser länsstyrelsen att sekreterarna kan få status närmast som biträdande kommunalråd. Arbetsuppgifterna består där i att "med hög grad av självständighet" medverka i kommittéer, arbetsgrupper och utredningar samt i att i olika sammanhang företräda kommunalrådet. Länsstyrelsen anser att tjänstemannamodellen inte är ett helt tillfredsställande alternativ, då den lätt kan medföra en sammanblandning av politiker- och tjänstemannauppgifter.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att frågan om hur man skall avgränsa arbetsuppgifterna för de politiska sekreterarna bör uppmärksammas. Farhågor har uttryckts för att dessa kan komma att tilldelas uppgifter med ren sakberedning och framtagande av faktaunderlag som i princip bör ankomma på kommunernas icke politiskt tillsatta förvaltning. En politisk styrning av själva sakberedningen av ärendena strider enligt länsstyrelsens mening mot kommunal tradition. För de beslutsfattande politikerna bör det vara av värde att få ett så allsidigt och objektiva beslutsunderlag som möjligt.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att den föreslagna lagen

som är mycket kortfattad, kan om den får omfattande tillämpning öppna en bred väg till politisering av den kommunala tjänstemannakåren, något som experten i kommittén Carl-Wedig Geijer i sitt särskilda yttrande pekat på och då särskilt faran att sakberedningen blir en uppgift för de politiska sekreterarna. Länsstyrelsen delar Geijers farhågor och anser att lagförslaget i vissa delar bör kompletteras.

Botkyrka kommun anser att kritiska synpunkter med fog kan riktas mot ett system med kommunalt anställda tjänstemän rekryterade på politiska grunder. Gränsdragningskonflikter mellan de politiska tjänstemännen och övriga delar av tjänstemannaorganisationen torde inte kunna undvikas. Vidare skulle, anser kommunen, svårigheter uppkomma vid majoritetsskiftet och ändrade styrkeförhållanden mellan partierna. I sådana situationer skulle kommunen – oavsett tjänstemännens anställningsform – med all sannolikhet komma att utsättas för ett starkt tryck att placera om politiska tjänstemän till icke politiska tjänster. En uppenbar risk torde därför enligt kommunens mening finnas att systemet på sikt skulle leda till en politisering av delar av tjänstemannaorganisationen.

Huddinge kommun anför att kommittén framhållit att man vid val av organisatorisk modell skall undvika att välja sådana som kan leda till en politisering av tjänstemannakåren, vilken i sin tur kan skapa svårigheter vid ett regimskifte. Det förslag som här läggs om att möjligheterna till tjänstemannaanställning öppnas för politiska sekreterare banar, enligt kommunens mening, vägen för en här sist icke önskad utveckling. För kommunen framstår det som väsentligt att notera, att kommunaldemokratiska kommittén med föreliggande förslag brutit ut en delfråga till behandling ur ett större sammanhang. Det större uppdraget gäller att pröva de förtroendevaldas och tjänstemännens roller i det praktiska arbetet i kommuner och landstingskommuner. För ett ställningstagande i berört hänseende behöver man enligt kommitténs mening avvakta studier på området. Förslag i det avseendet förväntas därför ske i kommitténs slutbetänkande. En reglering i kommunallagen av här aktuell fråga är då att vänta. Enligt kommunens mening synes det icke lämpligt att som föreliggande förslag ger intryck av "hasta fram" med en provisorisk lösning. Man bör, säger kommunen, behandla frågan om politiska sekreterares ställning i det större sammanhanget.

Stockholms kommun framhåller i sitt remissvar att det är svårt att söka skilja på och renodla politiska beredningsuppgifter från administrativa uppgifter vid borgarrådets kanslier. I Stockholm, och säkert i flera andra kommuner, har förtroendemännen ett sådant ansvar för att bereda ärenden att såväl politiskt som allmänt gott omdöme samt administrativ kompetens krävs av medborgarna för att ge de beslutsunderlag som förtroendemännen kräver. Genom den organisationsmodell som Stockholm valt är kommunen för sin berednings- och beslutsprocess beroende av att sekreterarna vid rotlarna fullgör sina administrativa uppgifter.

Det finns, menar kommunen, skäl att invända mot det synsätt som då och då framkommer att medarbetare hos de heltidsengagerade politikerna i huvudsak skall betraktas som politiska biträden. Medarbetare till de heltidsengagerade förtroendemännen har till huvudsaklig uppgift att bereda ärenden så att förtroendemännen har möjlighet att få dem så allsidigt belysta som möjligt. I dagens situation krävs, anser kommunen, också kontakter med organisationer och intressenter utanför den kommunala organisationen i mycket stor omfattning som ett led i att bereda ärenden för kommande kommunala beslut.

De intressegrupper, organisationer och enskilda medborgare som önskar ge sina synpunkter på ett kommunalt ärende under dess behandling, önskar enligt kommunens mening i regel inte tala med någon "partirepresentant". De vänder sig till kommunen och representanter för kommunen för att få kontakt med någon som deltar i det förberedande arbetet av ett ärende. De vänder sig således ofta till de medarbetare som finns vid borgarrådets kanslier, inte till ett parti eller en partirepresentant. Beredningen av ärenden skulle, anser kommunen, allvarligt försväras om borgarrådets medarbetare anställdes av partierna som några slags partirepresentanter. De som önskar framföra sina synpunkter till de politiska partierna vänder sig till partiernas kanslier eller expeditioner. De som önskar framföra sina synpunkter och förslag till kommunen vänder sig till de politiskt ansvariga och deras medarbetare. Därför skall, anser kommunen, också de heltidsengagerade förtroendemännens medarbetare vara anställda av kommunen och representera kommunen, inte partiet. Enligt praxis innehar inte borgarrådssekreterare och biträdande borgarrådssekreterare kommunala förtroendeuppdrag för partis räkning i Stockholms kommun.

Kommunen anför även att det system som tillämpats i Stockholm under flera årtionden, där borgarrådssekreterare och biträdande borgarrådssekreterare förenar administrativa uppgifter med beredning av politiska underlag och annan nödvändig service för de heltidsengagerade förtroendemännen, har fungerat mycket väl. Då och då framförs i debatten att det skulle finnas någon form av svårigheter att "placera" de medarbetare som funnits vid borgarrådets kanslier när de vill söka sig från kansliet. Situationen i Stockholm har, anför kommunen, snarare varit den, att det är svårt att behålla kvalificerade medarbetare som finns vid borgarrådets kanslier då förvaltningarna ofta har önskemål om att få ta i anspråk borgarrådssekreterare och biträdande borgarrådssekreterare för sina förvaltningsuppgifter. Kvalificerade erfarenheter från den kommunala beslutsberedningsprocessen i anslutning till de heltidsengagerade förtroendemännens arbetsområden har, säger kommunen, kommit att bli ett värdefullt bidrag i strävandena att skapa en effektiv kommunal förvaltning och rationella arbetsformer. De medarbetare vid borgarrådets kanslier som fått andra anställningar i kommunen har sökt i konkurrens med andra och fått sina nya anställningar

därför att de varit mest lämpade och haft de bästa kvalifikationerna och meriterna.

Uppsala kommun anser inte att benämningen politiska sekreterare kan användas när det gäller kommunalrådssekreterarna i Uppsala. Befattningshavarna på dessa tjänster har, anför kommunen, tillsatts på formella grunder och inte på politiska meriter. Tillsättningarna kan även överklagas hos kommunens besvärdsnämnd. När stadsfullmäktige behandlade den centrala förvaltningsorganisationen 1968 fanns i 1963 års organisationskommittés förslag bl. a. följande passus: "Till kommunalrådets speciella förfogande bör enligt organisationskommitténs mening anställas särskild arbetskraft av stabschefskaraktär. De bör benämnas kommunalrådssekreterare och icke rekryteras politiskt." Mot denna bakgrund finner kommunen det märkligt att kommittén jämställt kommunalrådssekreterarna i Uppsala med politiska sekreterare.

Näsjö kommun anför att vad gäller den politisering av tjänstemannakåren som kan befaras enligt tjänstemannamodellen vill kommunen hävda att den tradition inom svensk förvaltning som byggts upp, där en komplett och opolitisk tjänstemannakår arbetar åt skiftande politiska majoriteter, ej får raseras genom att tjänster som politiska sekreterare, med diffusa gränser vad gäller ansvar och kompetens, tillskapas. Den sakberedning som den i dag opolitiska tjänstemannakåren utför får, anser kommunen, inte kringgärdas så att objektiviteten kan ifrågasättas.

Malmö kommun, som avvisar kommitténs förslag om en särskild lag, anser att förslaget, även med hänsyn till att det är provisoriskt, inte är lyckat. Man kommer – om förslaget blir realiserat – att skapa en ny kategori tjänstemän, som i realiteten blir ett mellanting mellan förtroendevalda och tjänstemän. Kommunen delar inte kommitténs förhoppning att de på politiska grunder rekryterade sekreterarna med uppgift att lämna kvalificerat partipolitiskt biträde till de förtroendevalda på sikt kan komma att framstå som ett värn för en i övrigt partipolitiskt obunden kommunalförvaltning. Kommunen befarar tvärtom att de, som experten Carl-Wedig Geijer menar, trots kommitténs uttalade strävan att begränsa systemet med politiska sekreterare, kan komma att bädda för en politisering av den kommunala förvaltningen. Detta skulle enligt kommunens mening vara högst olyckligt.

Gävle kommun anför att kommitténs förslag klarlägger gränsen mellan lekmannastyret och tjänstemannarollen. Den erfarenhet av systemet som Gävle kommun har, motsäger, anser kommunen, också de farhågor som framförts. Rollkonflikter och kompetensproblem har knappast varit av någon betydelse under den tid systemet fungerat.

Stockholms läns landstingskommun uppger i sitt remissvar att det i denna landstingskommun hittills tillämpats en organisationsmodell där de heltidsengagerade förtroendemännen tillförsäkrats sekreterarresurser genom att personal från förvaltningsutskottets kansli detacherats för tjänstgöring på rotlarna och hos oppositionens landstingsråd. Rotelsekreterarna tillhör

organisatoriskt alltså förvaltningsutskottets kansli och är underställda de heltidsengagerade förtroendemännen. Sekreterarna har som tjänstemän ansvaret för att den heltidsengagerade förtroendeman han är tilldelad får erforderlig service för att kunna arbeta effektivt. Vissa rotelsekreterare har därutöver ett direkt eget ansvar för att ärenden och beslut bereds och presenteras i korrekt och lättfattligt skick. Landstinget är för sin berednings- och beslutsprocess beroende av att rotelsekreterare fullgör vissa av de därmed förknippade administrativa uppgifterna. Det är viktigt, anser landstingskommunen, att rotelsekreterare är väl förtrogna med alla frågor – såväl materiella som formella – av betydelse för de ärenden som behandlas. Det konstateras att det av kommittén framlagda lagförslaget inte hindrar Stockholms läns landsting från att bibehålla nuvarande ordning med sekreterare anställda vid förvaltningsutskottets kansli med uppgift att biträda landstingsråden i deras arbete.

Kalmar läns landstingskommun understryker vikten av att även i fortsättningen en klar gräns upprätthålls mellan de politiska partiorganisationerna och kommunernas administration. Landstinget betonar också värdet av att tjänstemannarbetet i kommuner och landsting ej onödigt politiseras. Landstinget tar inte för givet att systemet med politiska sekreterare nödvändigtvis kommer att öka i anledning av att företeelsen nu lagregleras. Landstinget pekar också på riskerna för att de förtroendevaldas ansvar kan bli oklart i ett system med inslag av politiska sekreterare. Sålunda anser landstinget att ekonomiskt stöd till de politiska partierna inte medför samma risk för oklarheter i ansvarshänseende.

Malmöhus läns landstingskommun säger sig inte underskatta trygghetsfrågornas betydelse men understryker att det är viktigt att välja modeller som bevarar nuvarande principiellt sett klara ansvarsförhållanden mellan förtroendevalda och tjänstemän.

De politiska sekreterarnas ställning och funktion har, anser *Skaraborgs läns landstingskommun*, ett nära samband med frågan om uppgiftsfördelningen mellan förtroendevalda – särskilt heltidssysselsatta – och tjänstemän, vilken de fackliga organisationerna aktualiserat. Enligt förvaltningsutskottets mening bör dessa spörsmål lösas i ett sammanhang. Utskottet förutsätter att utredningsarbetet kommer att fortsätta och att detta sker under medverkan från de fackliga organisationerna. Vid den praktiska tillämpningen av lagen är det enligt förvaltningsutskottets mening angeläget att organisatoriska lösningar väljs som inte leder till en politisering av tjänstemannakåren i kommuner och landstingskommuner. Förvaltningsutskottet ansluter sig till den av kommittén redovisade grundsynen om att en sådan politisering bör undvikas.

Gränsdragningen mellan tjänstemännens och de politiska sekreterarnas uppgifter innefattar både principiella och praktiska svårigheter. Förvaltningsutskottet noterar att av de huvuduppgifter som kommittén redovisar som normala för de politiska sekreterarna tillhör merparten sådana som det

typiskt ankommer på tjänstemän att utföra, nämligen allmänt kvalificerade sekreteraruppgifter, utredningsverksamhet och allmän ärendeberedning. I en situation där de båda kategorierna av funktionärer har i stora delar sammanfallande uppgifter finns, anser förvaltningsutskottet, påtagliga risker för oklarheter i fråga om rollfördelning, arbetsledning och ordervägar samt arbetsmetodik. Detta kan i sin tur medföra osäkerhet i förvaltningen och leda till bristande effektivitet. Enligt utskottets mening bör de politiska sekreterarnas uppgifter knytas närmare an till de förtroendevaldas uppdrag och det politiska arbetet. Deras uppgifter bör främst avse medverkan i det politiska berednings- och informationsarbetet samt samordningsuppgifter. Förvaltningsutskottet delar dock kommitténs uppfattning att frågan huruvida politiska sekreterare behövs och vilka uppgifter dessa skall ha bör i första hand avgöras utifrån lokala förutsättningar av varje kommun och landstingskommun.

Kopparbergs läns landstingskommun anser att det klart måste framgå var de politiska sekreterarna hör hemma i organisationen. För de landsting, som anställer personer för att lösa de förtroendevaldas behov av service, måste en reglering av nu föreslagen art anses motiverad. Det är samtidigt viktigt att skarpa gränser dras mellan en politisk och icke politisk tjänst, dvs. att tjänsterna i administrationen "varudeklaras". En politisering av tjänstemannaorganisationen måste enligt landstingskommunens mening motarbetas. Det är därför väsentligt att regleringen i lagstiftningen genomförs på sätt som föreslås. Det står den politiska organisationen fritt att tillsätta de tjänster, som kan tänkas behövas för att den politiska verksamheten skall kunna upprätthållas. Hur denna organisation skall vara uppbyggd bör ligga helt utanför den ordinarie förvaltningsorganisationen, anser landstingskommunen. En förutsättning för att detta skall kunna genomföras är att de politiska tjänstemännen inte skall delta i sakberedningen av ärenden. Detta är viktigt och utgör förutsättningen för den "varudeklaration" av tjänsterna som tidigare nämnts.

Västerbottens läns landstingskommun anser i likhet med kommittén att förekomsten av politiska sekreterare kan ge bättre förutsättningar för att bibehålla en partipolitisk neutral förvaltning. De förtroendevalda kan på så sätt få biträde med arbetsuppgifter som har partipolitisk karaktär utan att tjänstemannaförvaltningen i övrigt behöver medverka.

Svenska kommunförbundet ansluter sig till kommitténs grundsyn att en utveckling mot en politisering av tjänstemannaorganisationen bör motarbetas. I vilken utsträckning ett system med politiska sekreterare behövs är en fråga som bör avgöras efter de lokala förutsättningarna i varje kommun. Det är, anför förbundet, svårt att i praktiken dra en klar gräns mellan politik och administration. Det är därför angeläget att både principiella och praktiska problem analyseras ytterligare innan slutgiltig ställning tas. I denna analys bör undersökas hur de olika modellerna verkar i praktiken. Den närmare innebörden av tjänstemannarollen och avgränsningen mot förtroendemodel-

len bör enligt förbundets mening klargöras genom ytterligare utredning.

Landsorganisationen (LO) anför att LO i flera sammanhang framfört synpunkten att det är viktigt att stärka de förtroendevaldas ställning i kommuner och landsting för att undvika "tjänstemannavälde". Därför är det nödvändigt att möjligheten öppnas att ge ett personligt och politiskt biträde åt förtroendevalda. Å andra sidan är det, anser LO, självklart viktigt att undvika en utveckling i riktning mot en allmän politisering av tjänstemannakåren i kommuner och landsting.

Kommunal tjänstemannakartellen (KTK) anser att ett system med politiska sekreterare måste omges med väsentliga begränsningar. Den viktigaste begränsningen är enligt kartellen att förvaltningen som sådan inte får politiseras. Vi har, anför KTK, i Sverige en lång tradition av en förvaltningsorganisation som inte är politiscrad, utan är uppbyggd för att kunna tjäna olika politiska majoriteter. En indirekt eller direkt politisering av tjänstemannakåren genom att politiska sekreterare generellt tillsvidareanställs i kommuner och landsting är enligt KTK:s mening inte acceptabel. Innebörden av att de politiska sekreterarna ger service åt sina politiker eller politiska partier är att de inte kan fortsätta sitt arbete om det politiska majoritetsförhållandet förändras. Förlorar ett parti sitt stöd i kommun eller landsting, bör enligt kartellens mening inte endast politikerna utan också de politiska sekreterarna lämna sina uppdrag i kommunen eller landstinget. En annan från facklig synpunkt väsentlig begränsning, anför KTK, gäller de politiska sekreterarnas uppgifter. Deras uppgift är att biträda de politiker och de partier de tillhör. Det innebär att de inte skall ägna sig åt förvaltningsuppgifter inom ramen för den vanliga förvaltningsorganisationen. Sådana intrång riskerar enligt kartellen just få effekten att förvaltningen politiseras. I kartellens remissvar poängteras att KTK i olika sammanhang pekat på nödvändigheten att upprätthålla en klar gränsdragning mellan politiker och politiska företrädare å ena sidan och å andra sidan chefstjänstemännen i kommuner och landsting. Kommunaldemokratiska kommittén har i uppdrag att närmare belysa gränsdragningen mellan politikerna och chefstjänstemäns uppgifter. Detta borde enligt KTK:s mening ha behandlats innan frågan om vidgad möjlighet att anställa politiska sekreterare öppnas. En vidgad användning av politiska sekreterare får enligt KTK inte leda till att chefstjänstemännens uppgifter urtunnas eller övertas av de politiska sekreterarna. Till detta kommer, säger KTK, ytterligare en facklig invändning. Genom omplacering av politiska sekreterare i den ordinarie förvaltningsorganisationen utvecklas två sorters karriärer i förvaltningen. Den traditionella karriären enligt vilken i huvudsak erfarenhet, kunnande och kompetens hos förvaltningstjänstemännen leder till befordran. Men vid sidan om den riskerar inplaceringen av politiska sekreterare innebära en utveckling mot en annan karriär, nämligen befordran utifrån rent politiska meriter. Detta innebär, anför kartellen, ett felaktigt och för den vanliga tjänstemannakåren ogynnsamt konkurrensförhållande, men är framför allt i

sin förlängning farligt därför att det kan leda till en smygpolitisering av tjänstemannakåren.

Centralorganisationen SACO/SR delar till alla delar experten Geijers påpekande i hans särskilda yttrande att förslaget bäddar för en politisering av den kommunala förvaltningen. Det är enligt SACO/SR förvånande att kommittén inte valt arbetsmodellen att börja med frågan om gränsdragning i arbetsuppgifter mellan heltidsengagerade politiker och tjänstemän i stället för att först utreda delproblemet politiska sekreterare. SACO/SR föreslår att en ny utredning tillsätts med uppgift att utreda gränsdragningsfrågorna och i samband därmed frågan om politiska sekreterare. Utredningen har enligt SACO/SR i och för sig bemödat sig om att dra gränser för vilka arbetsuppgifter som skall åvila de politiska sekreterarna för att deras arbetsuppgifter inte skall kollidera med de "vanliga" tjänstemännens arbetsuppgifter. SACO/SR anser dock att det är en allvarlig brist i förslaget att inget hinder föreligger för enskilda kommuner och landsting att likväl låta politiska sekreterare utföra nämnda arbetsuppgifter eller omvandla tjänstemannatjänster till politiska sekreterartjänster i strid mot motivtexten i betänkandet. Kommuner/landsting kan, anför SACO/SR, under hänvisning till den kommunala självstyrelsen med stöd av den föreslagna speciallagen genomföra en politisering av de nuvarande tjänstemannatjänsterna utan att vare sig lagstiftaren eller de fackliga organisationerna kan beivra detta. Den föreslagna speciallagen ger enligt SACO/SR:s mening enskilda kommuner och landstingskommuner möjlighet till missbruk och lagförslaget bör därför avvisas. Det är fundamentalt för den politiska verksamheten att den arbetar utifrån politiska värderingar och strävar efter att påverka rådande förhållanden. Till dessa måste tjänstemannakåren av hävd förhålla sig lojal men objektiv. Tjänstemannens skyldighet att klarlägga gällande rätt, beskriva ett sakläge och ge råd eller förslag till beslut skulle, säger SACO/SR, naturligtvis genast påverkas om han lät sin politiska övertygelse slå igenom i sitt arbete. Risker för en försämrad rekrytering och principen om att lagstiftningen skall reglera ramarna för majoritetsstyret är enligt SACO/SR:s mening de allvarligaste nackdelarna med en politisering av tjänstemannakåren. Till detta kommer de komplikationer som anställningsskyddet vållar vid majoritetsskiftet och som sannolikt kommer att medföra ökade personalkostnader. Dessutom tillkommer att tjänstemännen i förvaltningen har att arbeta åt hela den politiska nämnden. Ett system med politiska sekreterare som arbetar åt visst parti eller majoriteten och där dessa delvis även handhar tjänstemannauppgifter kan enligt SACO/SR leda till att minoritetens önskemål i fråga om beredning inte blir tillgodosett. SACO/SR menar att en klar gränsdragning mellan tjänstemän och politiker måste göras, inte minst beträffande gränsdragningen mellan kommunens högsta tjänstemän och heltidsengagerade förtroendemän, politiker. De senare skall, säger SACO/SR, inte utöva direkt personalledning, bereda ärenden, sköta arbetet på "linjen" utan ha mer övergripande, utåtriktade uppgifter, vara målstyrande.

En slutsats är enligt SACO/SR att kommitténs förslag inte bara leder till lagteknisk och arbetsrättslig oklarhet utan också att denna oklarhet får konsekvenser för arbetsfördelningen mellan politiker och olika kategorier av anställda.

Sveriges kommunaljuridiska förening framhåller nödvändigheten av att skilja mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens uppgifter i kommunalförvaltningen. Förenklat kan de förtroendevalda sägas ha till uppgift att fastställa riktlinjer för verksamheten och att fatta erforderliga beslut, medan tjänstemännen skall verkställa besluten och taga fram beslutsunderlag. Anställning av politiska sekreterare hos kommunerna innebär enligt föreningen att en mellanform tillskapas. Föreningen anser att den hävdvunna uppdelningen bör bibehållas. Ett system med partianställda funktionärer inom ramen för gällande lagstiftning bevarar enligt föreningen denna princip och borde samtidigt medge att de förtroendevalda får det politiska biträde som varje särskilt parti bedömer erforderlig. Kommittén framhåller värdet av en politiskt obunden tjänstemannakår. Denna uppfattning har, säger föreningen, inte satt spår i den föreslagna lagtexten eller i specialmotiveringen. Kommittén tar uttryckligen avstånd från att bedöma önskvärdheten av en utveckling där de politiska sekreterarna kan överta allt mer av de uppgifter som i dag sköts av andra anställda i kommunerna. Föreningens intryck härav blir att den politisering som experten Carl-Wedig Geijer pekar på ligger i farans riktning.

Föreningen konstaterar att kommittén har valt att uppskjuta behandlingen av förhållandet mellan de förtroendevaldas och tjänstemännens roller i det praktiska arbetet i kommuner och landsting. Beträffande de politiska sekreterarna har den enligt sina direktiv endast haft att överväga om deras ställning bör regleras. Föreningen menar att en större klarhet behövs om de politiska sekreterarnas egentliga arbetsuppgifter och funktion. En sådan klarhet kan inte vinnas med mindre än att den övergripande rollfördelningen mellan de förtroendevalda och tjänstemännen först diskuteras och såvitt möjligt definieras. Därför kan, anför föreningen, den valda ordningen på arbetet starkt försvåra en klarare rollfördelning.

Kommunala informatörers förening befarar att, om politiska tjänster inlemmas i förvaltningssystemet, kan vid majoritets- eller regimskiften uppkomma en särställning för då friställda, politiskt anställda. Enligt arbetslagarna prioriteras de, oavsett meriter, framför utifrån kommande sökande vid tillsättandet av tjänster inom den ordinarie kåren. Det blir enligt föreningens mening en oönskad, orättvis och arbetstekniskt otillfredsställande följd som svårligen kan undvikas. Kan däremot basskillnaden både genomföras praktiskt och deklarerats med sådan genomslagskraft, att förväxlingar med de kommunalt anställdas kår omöjliggörs, finns troligen fördelar att vinna, anser föreningen. För de kommunalt anställda informatörerna kommer sannolikt trovärdigheten att öka, då alla misstankar om politisering ännu klarare kan avvisas. Föreningen varnar för en risk som

drabbar medborgarna, nämligen att två informationscentra med samma utgångsmaterial kan bildas. Gränsdragningen mellan informationsuppgifterna blir delikat men måste enligt föreningen vara klar och baserad på kommunallagens mening. Den politiska informationen får aldrig ges av att komma från kommuns eller landstings administration, anser föreningen.

5 De politiska sekreterarnas anställningsförhållanden

Kommittén anför att kommuner och landstingskommuner kan välja mellan olika anställningsformer, i huvudsak tillsvidareanställning och tidsbegränsad anställning. För anställning utan tidsbegränsning talar enligt kommittén främst rekryteringssynpunkter. Mot denna form talar bristen på flexibilitet vid majoritetsskiftet o. dyl. Kommittén menar att det med stöd av lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) bör vara möjligt att anställa en politisk sekreterare på begränsad tid med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet (5 § 1 LAS). Kommunen eller landstingskommunen kan även träffa kollektivavtal om att tidsbegränsad anställning skall vara tillåten. Genom s. k. trygghetsavtal kan avgående politiska sekreterare tillförsäkras avgångsvederlag på vissa villkor. Genom att välja anställningsformer som både uppfyller den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet kan kommuner och landstingskommuner enligt kommitténs mening undvika omplaceringar av avgående politiska sekreterare till icke-politiska poster i förvaltningen.

5.1 Allmänna synpunkter

Skaraborgs läns landstingskommun anser att det finns ett allmänt behov av ytterligare arbetsrättslig analys innan slutgiltig ställning kan tas till förslaget.

Svenska kommunförbundet påpekar vikten av att man analyserar i vilken utsträckning det arbetsrättsliga systemet bör gälla i fråga om tjänstemannamodellen, t. ex. gällande meritvärderingsfrågor, medbestämmandelagens tillämpbarhet, besvärsmöjlighet, status vid arbetskonflikt, anställningstryggheten och företrädesrätt till återanställning.

5.2 Anställningstrygghet

Fyra remissinstanser förordar alternativet tidsbegränsad anställning. Tre instanser ifrågasätter uppfattningen att det är möjligt att visstidsanställa politiska sekreterare med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet. Två instanser ifrågasätter om LAS över huvud taget bör bli tillämplig.

Länsstyrelsen i Kristianstads län anser att befogenheten att inrätta befattningar som politiska sekreterare bör begränsas till att avse visstidsför-

ordnanden för en mandatperiod. Att tryggheten i anställningen vid renodlat politiska befattningar kan få skilja sig från andra arbetstagares anställningstrygghet är enligt länsstyrelsen en nödvändig följd av att politiska uppdrag i sista hand är beroende av väljarnas förtroende.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser också att endast tidsbegränsade anställningar skall få ifrågakomma för politiska sekreterare. Enligt länsstyrelsen kan det vara motiverat med hänsyn till de tidsbegränsade mandattiderna och den proportionella fördelningen att ifrågasätta om inte de politiska sekreterarna bör undantagas från lagen om anställningsskydd. Deras ekonomiska trygghet kan, enligt länsstyrelsens mening, som fallet är på den statliga sidan beträffande exempelvis statssekreterare ske genom avgångsvederlag och avtal om inkomstgaranti. Göteborgs kommun anför liknande synpunkter.

Kopparbergs läns landstingskommun ser det som ett problem att en politisk tjänst bör följa de eventuella svängningarna i majoritetsförhållandena som kan bli följden av förändringar i valmanskåren. Enligt landstingets mening måste politiska sekreterare i vissa fall erbjudas anställning tills vidare, då de inom arbetsrätten förekommande lagarna även skall tillämpas på dessa tjänster. I och för sig måste detta enligt landstingets mening anses som tivelaktigt. En modell som kopplas till tidsbegränsad anställning, som följer mandatperioderna, borde, anser landstinget, vara den mest tilltalande.

SACO/SR anför att politiska sekreterare bör om de över huvud taget skall förekomma i kommunal tjänst ha tidsbegränsade förordnanden knutna till politikernas mandatperioder, främst för att de inte rekryteras på samma grunder som "vanliga" tjänstemän, dvs. på förtjänst och skicklighet. Samtidigt bör detta, säger SACO/SR, vara obligatoriskt och inte överlätas till de lokala parterna att bestämma. Helt oacceptabelt är enligt SACO/SR den omplaceringsskyldighet till vanliga tjänstemannatjänster som arbetsgivaren är påtvingad enligt LAS om politiska sekreterare skall omplaceras vid majoritetsskifte o. dyl., ty då förstärks den sammanblandning av politiska arbetsuppgifter och vanliga tjänstemannauppgifter som utredningen i motivtexten velat undvika.

Justitieombudsmannen, justitiekanslern och Uppsala kommun ifrågasätter kommitténs uppfattning att 5 § 1 lagen om anställningsskydd tillåter visstidsanställning av politiska sekreterare med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet. Uppsala kommun anför bl. a. att en tidsbegränsad anställning medför företrädesrätt under ett år till återanställning om anställningen varat minst 12 månader. Det bör, anför kommunen, framhållas, att vid tillsvidareanställning kan uppsägning ske på saklig grund medan tidsbegränsad anställning innebär att uppsägning inte kan ske under den tid förordnandet gäller. Enligt kommunens mening torde förutsättningarna för "tillsvidareanställning intill viss tid" vara att kriterierna för tidsbegränsad anställning är uppfyllda om anställningen skall upphöra vid den angivna tidpunkten. Om,

som kommittén menar, anställningen kan uppsägas tidigare med hänsyn till att anställningsformen anges som "tillsvidareanställning intill viss tid" måste saklig grund för uppsägningen föreligga, säger kommunen. Beträffande frågan om anställning av politisk sekreterare på begränsad tid konstaterar kommunen att kommittén uttryckt sig försiktigt då den anger att det med stöd av LAS i dess nya utformning genom riksdagsbeslut våren 1982 bör vara möjligt att anställa en politisk sekreterare på begränsad tid med hänsyn till arbetets särskilda beskaffenhet. Av förarbetena och i Lunnings kommentar till "nya LAS" kan enligt kommunens mening inte av gjorda exemplifieringar entydig klarhet fås. AD har inte heller tagit ställning i denna specifika fråga. Uppsala kommun konstaterar att den ordning som kommunen har för beredningsprocessen till kommunstyrelse och kommunfullmäktige samt biträde till kommunalråden hittills har fungerat bra.

Huddinge kommun anför att det troligen blir svårt att vid val av anställningsform för politiska sekreterare både uppfylla den anställdes krav på trygghet och arbetsgivarens krav på smidighet på det sätt som kommittén redovisat. Enligt kommunens mening kan man uppnå en högre grad av anställningstrygghet för politiska sekreterare endast på bekostnad av att man möjliggör att tjänstemän vinner inträde i förvaltningen på inledningsvis politiska meriter. Kommunen framhåller att möjligheterna att omplacera politiska sekreterare vid regimskiften är olika beroende på om man har samlingsstyre (exempelvis i Stockholm) eller som termen lyder samlingsstyre med majoritetsinslag (förhållandet i Huddinge).

Kommunaltjänstemannakartellen (KTK) anser att en väsentlig aspekt i diskussionen om politiska sekreterare är deras ställning i förvaltningen, vilket också tagits upp i direktiven till utredningen. Från facklig synpunkt är det säger KTK väsentligt att de politiska sekreterarna kan ges anställningsvillkor, som så nära som möjligt ansluter till arbetsmarknaden i övrigt. Såsom utredningen påpekar är det väsentligt, inte minst för möjligheten att rekrytera politiska sekreterare, att frågan om anställningstrygghet eller annat skydd, när den politiska majoriteten förändras, löses, anser KTK.

5.3 Meritvärdering m. m.

Remissinstanserna tar upp vissa andra arbetsrättsliga frågor, t. ex. meritvärderingen, anställningsskyddet för politiska sekreterare som byter parti och medinflytandefrågan.

Justitieombudsmannen (JO) tar upp frågan om man kan och lämpligen bör lita till möjligheterna att lösa vissa frågor kollektivavtalsvägen i den utsträckning som kommittén föreställer sig. Det framgår inte, säger JO, av betänkandet i vilken utsträckning de politiska sekreterarna är fackligt organiserade och vilka organisationer de i så fall tillhör. Det förefaller enligt JO mot den bakgrunden osäkert om man kan få till stånd lämpliga lösningar av dessa frågor genom kollektivavtal. Den förtroendeställning en kommu-

nalt anställd politisk sekreterare måste anses ha kan enligt JO få betydelse på olika sätt. Förtroendeställningen undergräver motivet för den form av anställningsskydd som företrädesrätten till fortsatt anställning innebär. Den kan också komma att påverka bedömningen av om en uppsägning på grund av personliga skäl skall anses sakligt grundad. Ytterligare frågor kan sägas JO ställas exempelvis kring reglerna om disciplinansvar och om medbestämmandelagens (jfr 2 §) betydelse.

SACO/SR anför att det inte endast är genom att ge kommunerna och landstingen möjlighet att anställa politiska sekreterare som effekten i form av politisering kommer att märkas. På sikt kommer enligt SACO/SR även den traditionellt objektiva tjänstemannarollen att förändras genom de rekryteringsvägar, den meritvärdering och det ökade majoritetsstyre som förslaget leder till. SACO/SR betonar att meritvärdering vid anställning i kommunal eller landstingskommunal tjänst skall vara saklig. Enligt konstitutionsutskottets uttalande (KU 1981/82 nr 6 sid. 13) bör även kommunerna i princip följa allmänt erkända meritvärderingsprinciper såsom förtjänst och skicklighet vid tjänstetillsättningar. En meritvärdering som tar hänsyn till sökandens politiska åsikter är uppenbarligen inte förenlig med detta uttalande, anser SACO/SR, som däremot inte har något att invända mot att politiska sekreterare i öppen konkurrens söker anställningar i kommuner och landsting. För att upprätthålla standarden hos hittills erkänt välutbildade och kompetenta tjänstemän är det viktigt att inte ta sådana hänsyn vid tjänstetillsättning som uppfattas som obehöriga. Skulle andra meritvärderingsprinciper vinna insteg i kommuner och landstingskommuner kommer detta enligt SACO/SR att påverka rekryteringen negativt. Till denna sektor av arbetsmarknaden blir det i så fall mindre väl kvalificerade sökande än till den privata sektorn. Även inom de statliga och kommunala områdena finns, anser SACO/SR, risker att rekryteringen påverkas negativt till följd av försämrade meritvärderingsprinciper. Risken för en allmän försämring av standarden på det kommunala området finns redan p. g. a. den sämre löneutveckling som har konstaterats. Skulle ogynnsamma framtidsutsikter även göra sig gällande beträffande befordringsmöjligheterna till högre tjänst, tror SACO/SR bestämt att underlaget av kompetenta sökande kommer att urholkas. Rent generellt kan ett majoritetsstyre förstärkas om tjänstemän rekryteras till övervägande delen från de partier som har majoriteten i respektive kommun.

Det kan sägas SACO/SR inte vara önskvärt att majoritetsmarkeringen breder ut sig till tjänstemannaplanet. Allvarliga nackdelar med politisering av tjänstemannakåren enligt förslaget är anser SACO/SR den försämring i rekryteringen och den stelhet i valgenomslaget som kan förväntas om lagförslaget genomförs. Mot bakgrund av det nu sagda måste det, säger SACO/SR, betecknas som ytterst uppseendeväckande att kommittén skriver att kommunen/landstingskommunen kan bestämma vilka meriter som skall

krävas för anställningen, varvid andra, men sakliga grunder än förtjänst och skicklighet kan tillämpas samt att inom ramen för denna frihet har kommunen/landstingskommunen rätt att som merit för en anställning som politisk sekreterare kräva en viss politisk hemvist. Politisk hemvist har aldrig betraktats och kan aldrig betraktas som en objektiv grund, anför SACO/SR. *Sveriges kommunaljuridiska förening* anför liknande synpunkter i frågan om politisk hemvist som grund för anställningen.

SACO/SR tar även upp frågan om anställningstrygghet för politisk sekreterare som gör partibyte. Rättsläget är otvetydigt beträffande förtroendevalda – de kan inte avsättas av sitt parti mot sin vilja under löpande mandatperiod. Inte heller kan politisk tillhörighet åberopas som s. k. saklig grund enligt anställningsskyddslagen beträffande vanliga anställda. Å andra sidan kommer den politiska demokratin enligt SACO/SR:s mening otvetydigt att kräva entledigande av politisk sekreterare som byter parti under pågående mandatperiod. Det synes säger SACO/SR vara en brist i kommitténs förslag att något sådant stadgande i LAS inte har föreslagits. SACO/SR tar även upp frågan om de politiska sekreterarnas medinflytande inom ramen för diskussionen om huruvida merparten av de kommunalanställda skall tillerkännas såvitt möjligt motsvarande medinflytande som anställda inom den privata sektorn. Om nu en ytterligare kategori anställda, "tjänstemannapolitiker", skall komma till måste det säger SACO/SR krävas en särskild studie av hur deras medinflytande skall arrangeras. Det är endast i de lokala medbestämmandeavtalen med stöd av MBL-KL som denna kategori är undantagen från medbestämmande.

Sveriges kommunaljuridiska förening anför att kommittén inte behandlat frågan om kravet på partipolitisk lojalitet hos en politisk sekreterare leder till en för arbetsrätten i övrigt främmande avgångsskyldighet vid ev. partibyte under anställningstiden. En förtroendevald har trygghet att behålla sitt uppdrag under hela mandatperioden oavsett partibyte. Föreningen framhåller även att i betänkandet förbigåtts de kollektivavtalsregler som finns om s. k. disciplinansvar på det kommunala området och huruvida det lämpligen skall gälla politiska sekreterare som är kommunalt anställda.

6 Lagregleringen

Enligt kommitténs mening hör bestämmelser rörande politiska sekreterare hemma bland de grundläggande bestämmelserna i kommunallagen. I avvaktan på en allmän översyn av kommunallagen framstår det dock enligt kommittén inte som ändamålsenligt att nu införa provisoriska bestämmelser i den rörande de politiska sekreterarna. En reglering i lagen om kommunalt partistöd strider mot kommitténs syn på de politiska sekreterarnas funktion och ställning. Kommittén har därför föreslagit en särskild lag om politiska sekreterare. Enligt kommitténs mening finns inget behov att lagreglera vare sig partiombudsmannamodellen eller förtroendemannamodellen.

6.1 Lagreglernas placering

Några remissinstanser framhåller att bestämmelserna om de politiska sekreterarna i princip bör finnas i kommunallagen men accepterar en provisorisk lagstiftning nu. En instans förordar en fullmaktslag genom vilken de nuvarande sekreterarnas ställning skulle regleras. Två instanser granskar kritiskt den föreslagna lagstiftningens samband med partistödslagen.

Justitieombudsmannen (JO) anför att om nu en lagstiftning om politiska sekreterare skall komma till stånd, kan det i och för sig vara naturligt att ta in grundläggande regler i kommunallagen. Med kommitténs utgångspunkt att den föreslagna lagen skall ses som en provisorisk lösning i avbidan på fortsatt utredningsarbete, anser JO att en reglering i en särskild lag kan godtas. Om man bara ser till vad som behövs för att tills vidare kunna behålla systemet med anställda politiska sekreterare är det enligt JO troligt att den föreslagna lagen inte behöver ytterligare bestämmelser. Men självfallet är det säger JO nödvändigt att man under det fortsatta utredningsarbetet överväger behovet av kompletteringar.

Justitiekanslern (JK) framhåller att det är olämpligt att införa ytterligare särslagstiftning i fråga om den kommunala kompetensen. JK anser att det bör ytterligare övervägas om inte frågan kan anstå till en mer allsidig översyn av hithörande bestämmelser på grundval av bl. a. det av utredningen om kommunal kompetenslagstiftning avgivna betänkandet (SOU 1982:20) Kommunerna och näringslivet.

Göteborgs kommun och *Skaraborgs läns landstingskommun* anser för sin del att bestämmelser om politiska sekreterare i princip bör införas i kommunallagen. Detta bör enligt den sistnämnda instansens mening ske i samband med att de heltids- och deltidssysselsatta förtroendevaldas ställning regleras i lagen.

Svenska kommunförbundet godtar den föreslagna lagen som en provisorisk lösning. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör, anser förbundet, emellertid beaktas att såväl tjänstemannamodellen som förtroendemannamodellen behöver regleras i kommunallagen. Detta bör ske i samband med att kommunalrådets ställning regleras.

SACO/SR anför att om man skulle finna det nödvändigt att klara situationen för de kommuner och landsting som hittills har anställt politiska sekreterare, vill SACO/SR föreslå att regeringen genom en fullmaktslag bemyndigas medge bibehållandet av sådana i dessa kommuner och i samband därmed reglera deras ställning. Nu gällande tillfälliga lag om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala nämnder kan därvid enligt SACO/SR:s mening vara mönsterbildande. Ett oeftergivligt krav måste anser organisationen dock då bli att vederbörande arbetsgivare redovisar heltäckande instruktioner eller befattningsbeskrivningar för berörda organisatoriska enheter. Ett annat krav måste enligt SACO/SR vara att anställningarna tidsbegränsas. Före sådana dispensbeslut bör också berörda fackliga organisationers yttrande inhämtas.

SACO/SR anför vidare att kommittén inte diskuterat hur lagförslaget kan komma att påverka lagen om kommunalt partistöd. Partistödslagen förutsätter att partierna får bidrag efter en fördelningsgrund som ansluter till deras antal platser i kommunfullmäktige resp. landsting. Genom lagförslaget från kommittén skulle denna fördelningsprincip sägas SACO/SR brytas när det gäller politiskt biträde och administrativ hjälp. Riksdagen har genom partistödslagen beslutat om principen att lagstöd skall finnas för kommunernas fördelning av bidragen till de partier som fått representation i de beslutande församlingarna. Kommitténs förslag bryter anser SACO/SR mot denna princip och synes kunna utmyнна i ett hållningslöst godtycke i förhandlingarna mellan lokala partier om vilka tjänster det ena eller andra partiet skall få tillgodoräkna sig. SACO/SR opponerar sig bestämt mot att ett sådant godtycke skulle tillåtas breda ut sig. De anställdas arbetsmiljö kan därav komma att påverkas negativt genom att systemet också breder ut sig på bekostnad av tjänstemännen.

Sveriges kommunaljuridiska förening anför att kommitténs invändning mot ändring i partistödslagen att en sådan skulle strida mot kommitténs syn på de politiska sekreterarnas funktion och ställning i det politiska och administrativa systemet är svårförståelig eftersom kommittén inte har klargjort sin uppfattning om en generell avgränsning av den politiska verksamheten i förhållande till förvaltningsverksamheten. Regeringsrätten har fastslagit att anställning av politiska sekreterare syftar till ett partistöd. Därför kan föreningen inte finna det rimligt att avvika från regeringsrättens uppfattning vid val av den lagtekniska lösningen, även om de politiska sekreterarna sägs delvis "biträda de förtroendevalda i deras roll som beslutsfattare".

6.2 Lagreglernas utformning

Två remissinstanser anser att möjligheten att inrätta tjänster som politiska sekreterare uttryckligen bör begränsas i lagen. I övrigt föreslås bl. a. att lagens hänvisning till partistödslagen slopas och att de politiska sekreterarnas funktion som resurs och stöd åt de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare anges i lagtexten.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att det är nödvändigt att lagen görs tidsbegränsad. Det bör ankomma på fullmäktige att inrätta befattningarna som politiska sekreterare på samma sätt som fullmäktige i dag tar ställning till frågan om kommunalt partistöd och förtroendemannaarvoden. För att inte utvecklingen skall gå i fel riktning med ett stort antal politiska tjänstemän bör enligt länsstyrelsens mening någon form av begränsning i vad gäller möjligheterna att inrätta politiska sekreterarebefattningar införas i lagtexten. Detta har särskild betydelse vid prövningen av eventuella besvär. Länsstyrelsen framhåller att ett minoritetsskydd måste finnas, utformat t. ex. så att varje partigrupp, som blir representerad i

kommunstyrelse eller förvaltningsutskott, skall ha möjlighet till politisk sekreterare.

Gothenburgs kommun anför att den föreslagna lagen inte uttalar sig om att särskilda befattningar för politiska sekreterare skall inrättas eller om vilken kommunal instans som skall inrätta sådana befattningar. Kommunen förutsätter att det skall ankomma på kommunfullmäktige, som bl. a. har att ta ställning till frågan om partistöd och förtroendemannaarvodet, att inrätta befattningarna. Kommunfullmäktige kan därefter uppdraga åt exempelvis kommunstyrelsen att fatta beslut om anställning. Vilka arbetsuppgifter som inryms i begreppet "politiskt biträde" har, anför kommunen, av naturliga skäl endast kunnat vagt beskrivas i utredningen. Kommunen säger sig också i sin förklaring över kommunalbesvär ha framhållit att gränsen mellan sedvanligt administrativt beredningsarbete och politiskt beredningsarbete är svår att dra. Lagförslagets ordalydelse lägger enligt kommunens mening inte något hinder i vägen för en kommun att anförtro en betydande del av kommunalförvaltningen åt politiskt anställda. Om en sådan utveckling bedöms vara mindre önskvärd, skulle någon form av begränsning kunna skrivas in i lagen, anser kommunen, som erinrar om att möjligheterna för kommunen att besluta om ersättningar till kommunala förtroendemän inte är obegränsad. Kommunallagen förutsätter att kommunen får bestämma om sådana ersättningar endast "i skäligen omfattning". En motsvarande begränsning borde sålunda enligt kommunens mening övervägas när det gäller möjligheterna att inrätta politiska sekreterarbefattningar. Lagen bör sålunda, anser kommunen, medge kommun och landstingskommun att i skäligen omfattning antälla personal med uppgift att lämna politiskt biträde. Kommunen finner det med hänsyn till tjänsternas politiska natur naturligt att dessa tjänstetillsättningar undandras en eventuell besvärsnämnds prövning. Detta kan i och för sig varje kommun, som har besvärsnämnd, råda över genom att företa ändring i besvärsnämndens reglemente. Mera praktiskt vore emellertid, enligt kommunens mening, att redan i lagen undanta dessa från besvärsnämndens kompetensområde. Möjligheten att anföra kommunalbesvär kvarstår alltid.

Stockholms läns landstingskommun tillstyrker kommitténs förslag men förordar en något annorlunda formulering av lagförslaget. Det gäller lagtextens inledning, "Utän hinder av lagen (1969:596) om kommunalt partistöd . . .". Den tveksamhet som rått om lagligheten av systemet med politiska sekreterare har, anför landstinget, sin ursprungliga grund i kommunallagens regel om den kommunala kompetensen. Om, såsom de citerade orden antyder, lagen om kommunalt partistöd tänkes bort, skulle således tveksamheten bestå. För att markera att den föreslagna särlagen avser att klargöra den kommunala kompetensen föreslår landstinget att den inleds med orden: "Kommuner och landstingskommuner får anställa . . ." etc. Denna lagens innebörd bör också komma till uttryck i rubriken. *Justitieombudsmannen* anför liknande synpunkter.

Kalmar läns landstingskommun ansluter sig till kommitténs uppfattning att de politiska sekreterarna i första hand skall ses som en resurs och ett stöd för de förtroendevalda i deras arbete som beslutsfattare. Landstinget föreslår i enlighet härmed att denna precisering också anges i själva lagtexten på så sätt att lagens första mening kompletteras med orden "som beslutsfattare". Detta tillägg är enligt landstingets uppfattning ägnat att bättre markera arbetsuppgifternas karaktär för de politiska sekreterarna och samtidigt öka klarheten vad gäller gränsdragningen mot den opolitiska tjänstemannaorganisationen.

Sveriges kommunaljuridiska förening framhåller som en brist att i den föreslagna lagtexten "politiskt biträde" jämföres med "administrativ hjälp". Inte heller framgår det med erforderlig tydlighet vilket syfte som avses i andra stycket i förslaget. Alltså saknas, anser föreningen, garanti för att användningen av den kommunala anställningsformen skulle kunna infogas i de fördelningsprinciper som partistödslagen innehåller.

6.3 Övrigt

Fyra remissinstanser, som samtliga föredrar partiombudsmannamodellen, föreslår att lagen om kommunalt partistöd ändras så att det blir möjligt att ge dels ett grundbidrag med vars hjälp politiska sekreterartjänster kan finansieras, dels ett mandatbundet stöd.

Botkyrka kommun anser att systemet med partianställd personal underlättas avsevärt om kommunerna ges rätt att själva bestämma grunden för fördelningen av partistödet. En tänkbar modell skulle här enligt kommunens mening vara att en del av partistödet görs mandatbundet, medan stödet i övrigt fördelas efter annan skälig grund, fastställd av kommunfullmäktige. Mot bakgrund härav förordar kommunen att lagen om kommunalt partistöd blir föremål för översyn snarast.

Huddinge kommun anför att kommitténs motivering att inte låta bestämmelser på området inflyta i lagen om kommunalt partistöd enligt kommunens mening är svag. Detta alternativ bör övervägas mer när man som kommunen föreslår systemet med politiska sekreterare bereds i sitt större sammanhang gällande förhållandet förtroendevalda-tjänstemän. Härvid kan anser kommunen prövas om inte grunderna för fördelningen av partistödet kommunerna skulle kunna ges ett större inflytande, exempelvis genom att enbart en del av partistödet, som nu, fördelas lika efter antalet mandat i fullmäktige medan i övrigt kommunfullmäktige får beslutanderätten beträffande användningen. Härvid kan då medel frigöras för exempelvis anställande av politiska sekreterare, anser kommunen. *Kommunaltjänstemannakartellen* anför liknande synpunkter.

Nässjö kommun anser att det behov av förstärkning av resurser för bl. a. information eller administration som de politiska partierna i vissa fall behöver kan tillgodoses genom att möjligheterna att införa kanslibidrag utökas. Utformningen av ett sådant kanslibidrag har ej övervägts men detta

bör sägas kommunen utformas genom någon form av grundbidrag i förhållande till antalet fullmäktigemandat.

Ett knappt tiotal remissinstanser anför olika synpunkter på förtroendemannamodellen och partiombudsmannamodellen. Beträffande den förstnämnda framhålls framför allt att ett villkor för fullmäktiges eller landstingets val av politisk sekreterare är att denne har uppdrag som ledamot eller suppleant i kommunalt eller landstingskommunalt organ. Två instanser anser att förtroendemannamodellen behöver regleras i kommunallagen. En instans ifrågasätter kommitténs uppfattning att arbetsrätten inte skulle vara tillämplig på förtroendevalda politiska sekreterare. Beträffande partiombudsmannamodellen tas av tre instanser upp frågan om inskränkning av de partianställdas möjligheter att få ta del av vissa kommunala handlingar.

Justitiekanslern är tveksam till om alternativet med förtroendevalda politiska sekreterare utanför kretsen av fullmäktige och suppleanter för dessa – ett system som inte förordas av kommittén – är förenligt med kommunallagens bestämmelser om beredningar och nämnder samt om arvode m. m. till förtroendevalda.

Länsstyrelsen i Jönköpings län framhåller att kommittén bedömt förtroendemannamodellen som sannolikt laglig från kommunalrättslig synpunkt men att enligt 3 kap. 15 och 16 §§ kommunallagen kan endast ledamot eller suppleant i fullmäktige, styrelsen eller annan nämnd komma i fråga som förtroendevald politisk sekreterare. Förtroendemannamodellen måste därför, anför länsstyrelsen, bli föremål för ytterligare överväganden. För denna modell – kontra modellen med partianställda sekreterare – talar enligt länsstyrelsens mening att kommunen bör vara huvudman för sekreterarna, eftersom deras arbetsuppgifter ligger inom den kommunala organisationen.

Nässjö kommun anför att lagligheten för förtroendemannamodellen ej prövats och med tanke på kommunallagens utformning måste viss tveksamhet införas, anser kommunen. Den politiske sekreteraren behöver enligt kommunens bedömning såsom det i praktiken utvecklats sig ej vara knuten till i kommunallagen angivet förtroendeuppdrag.

Enligt *SACO/SR* kan metoden att låta välja de politiska sekreterarna som förtroendevalda bara accepteras under förutsättning att de samtidigt har ett kommunalt uppdrag som ledamot eller suppleant i kommunfullmäktige/landsting, kommunal nämnd, beredning eller som revisor. *SACO/SR* varnar för att kringgå kommunallagen genom att betrakta alla val som kommunfullmäktige gör som "kommunala uppdrag" och således även för att välja personer enbart till "politiska sekreterare", eftersom dessa inte kommer att ha en arbetsrättsligt tillräckligt renodlad situation.

Sveriges kommunaljuridiska förening diskuterar kommitténs uppfattning att förekomsten av s. k. oppositionsråd talar för att även politiska sekreterare skulle kunna engageras som förtroendevalda. Föreningen erinrar häremot att begreppet kommunalt uppdrag i detta sammanhang är helt

avgörande. Enligt förarbetena till 1967 års ändringar i kommunallagen (prop. 1967:114 s. 14 ff) är endast vissa uppdrag att beteckna som kommunala. Någon utökning av denna krets har sedermera ej skett. Ett kommunalt uppdrag måste anser föreningen finnas som bas för hel- eller deltidsengagemang innefattande politiska sekreteraruppgifter. Annars kan inte den viktiga gränsen mot arbetstagarbegreppet upprätthållas. Föreningen finner det också principiellt tveksamt att en förtroendevald i egenskap av politisk sekreterare skulle kunna underordnas annan förtroendevald eller politisk partigrupp på ett sätt som skulle likna arbetstagare. Slutligen är, menar föreningen, begreppet kommunalt uppdrag viktigt i detta sammanhang för att ge utrymme för tillämpningen av lagen om proportionellt valsätt.

Malmö kommun anför att den s. k. förtroendemannamodellen visserligen inte är prövad rättsligen men att den – liksom kommunalrådsinstitutionen – ej heller uttryckligen är reglerad i kommunallagstiftningen. Detta är anser kommunen en svaghet i systemet som man enligt kommunens mening i stället bör inrikta sig på att rätta till. Den komplettering av kommunallagskomplexet, som krävs härför, bör lämpligen ske i sammanhang med att man åstadkommer den sedan länge behövliga lagregleringen av kommunalrådets ställning.

Svenska kommunförbundet anser att kommittén inte tillräckligt ingående analyserat det kommunalrättsliga läget för förtroendemannamodellen. Förbundet har tidigare i olika sammanhang efterlyst en lagreglering av kommunalråden. Sker detta bör också förtroendemannamodellen i fråga om politiska sekreterare lagregleras.

Justitieombudsmannen (JO) säger sig inte vara övertygad om att indelningen i tre organisationsmodeller är till alla delar användbar. Det är anser JO främst förtroendemannamodellen som förefaller diskutabel. Det framstår enligt JO:s mening som tveksamt om de politiska sekreterare som kommittén hänför till den modellen inte bör hänföras till tjänstemannamodellen. Det hade säger JO varit värdefullt om kommittén hade närmare behandlat frågan hur gränsen mellan de båda modellerna skall dras. Under alla förhållanden kan kommitténs uppfattning att det arbetsrättsliga regelsystemet helt skulle sakna tillämpning på dem som arbetar enligt förtroendemannamodellen inte utan vidare godtas, anför JO.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför att det kan uppstå problem för partianställda sekreterare att få tillgång till handlingar som ännu inte nått det stadium att de blivit allmänna och därmed offentliga i enlighet med tryckfrihetsförordningen. I detta hänseende är partianställda sekreterare att jämställa med allmänheten, vilket enligt länsstyrelsens mening kan vålla problem i fråga om möjligheterna att få ta del av material på beredningsstadiet.

Nässjö kommun anför att partiombudsmannamodellen enligt kommunens mening är mindre lämplig. Det arbetsgivaransvar som det politiska partiet påtager sig genom en anställning kan få olyckliga konsekvenser vid kraftiga

mandatförskjutningar med åtföljande mindre partistöd att avlöna ombudsmannen. Även vissa frågor som hör samman med tillgång till sekretessbelagda handlingar, deltagande i sammanträden m. m. behöver utredas i ett fortsatt arbete. anser kommunen.

Svenska kommunförbundet framhåller att ett speciellt tillämpningsproblem kan uppkomma vid tolkningen av 2 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen. Vad gäller partiombudsmannamodellen är det enligt förbundets mening inte enbart frågan om tillgång till sekretessbelagda handlingar som kan vålla speciella problem utan också tillgången till handlingar som ännu inte nått det stadium att de blivit allmänna och därmed offentliga i enlighet med bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. I detta hänseende är partiombudsmännen att jämställa med allmänheten, vilket kan vålla problem i fråga om möjligheten att få ta del av material på beredningsstadiet. Modellen har anser förbundet, en begränsad tillämpning med tanke på reglerna för det kommunala partistödet. För kommunens del vållar annars en lösning efter denna modell inte de tidigare berörda problemen med kommunens roll som arbetsgivare. Å andra sidan tvingas, antar förbundet, kanske kommunerna ta på sig de administrativa arbetsgivarfunktionerna för partiernas räkning. De nu berörda problemen bör ytterligare utredas i det fortsatta arbetet. anser förbundet.

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 24 mars 1983..	3
1 Inledning	3
2 Föredragandens överväganden	3
2.1 Bakgrund	3
2.2 Politiskt biträde åt förtroendevalda	5
2.3 De politiska sekreterarnas arbetsuppgifter	9
2.4 Meritvärdering och tillsättning	12
2.5 Anställningstrygghet	14
2.6 Lagregleringen	17
2.6.1 Lagreglernas placering	17
2.6.2 Lagreglernas utformning	18
3 Upprättat lagförslag	21
4 Hemställan	21
5 Beslut	21
Bilaga 1 Sammanfattning av kommitténs betänkande	22
Bilaga 2 Kommitténs författningsförslag	26
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttranden över departementspro- memorian (Ds Kn 1982:7) Politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner	27

