



**National Library  
of Sweden**

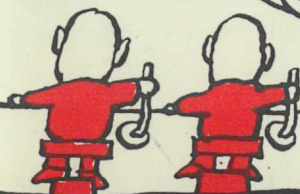
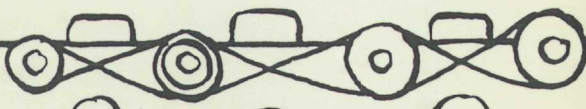
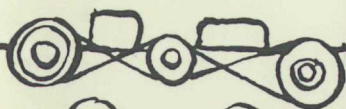
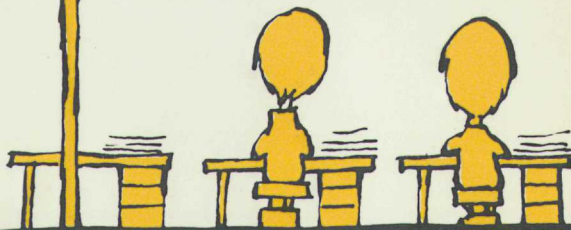
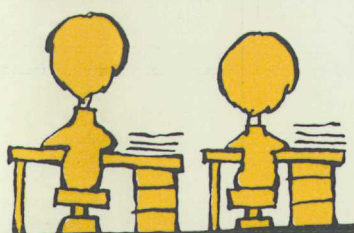
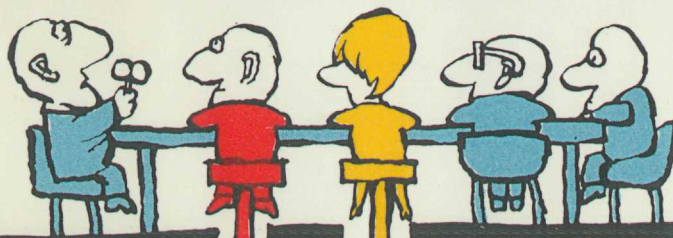
Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

# Styrelsererepresentation för anställda i statliga myndigheter

Ref.

SOU<sup>1973:28</sup>

Betänkande av  
Styrelsererepresentationsutredningen  
(STRU)



EWK







Statens offentliga utredningar  
1973:28  
Finansdepartementet

# Styrelserrepresentation för anställda i statliga myndigheter

Betänkande av  
Styrelserrepresentationsutredningen (STRU)  
Stockholm 1973

ISBN 91-38-01638-9  
Omslag: Jan Boman



## Till Herr Statsrådet Bertil Löfberg

Genom beslut den 26 april 1972 bemyndigade Kungl. Maj:t det statsråd som har att föredra ärenden i allmänhet rörande arbets- och anställningsvillkor i allmän tjänst att tillkalla högst fyra sakkunniga med uppdrag att utreda frågor angående representation för de anställda i statliga myndigheters styrelser m. m.

Med stöd av bemyndigandet tillkallades den 26 maj 1972 som sakkunniga generaldirektören i statens avtalsverk Karl-Lennart Ugglå, ordförande, förste förbundssekreteraren i Statsanställdas förbund Arne Johansson, förste ombudsmannen i Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion Rune Larson och kanslirådet i finansdepartementet Fingal Ström. Samtidigt förordnades som sekreterare departementssekreteraren i finansdepartementet Ulf Werner.

Som experter åt utredningen tillkallades den 1 december 1972 hovrättsrådet vid hovrätten över Skåne och Blekinge Erik Holmberg och den 27 mars 1973 byråchefen Lorentz Vogel, justitiedepartementet.

De sakkunniga har antagit benämningen styrelserepresentationsutredningen (STRU).

Utredningen får härmed överlämna principbetänkandet Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Betänkandet innefattar dels förslag till principer för representation för de anställda i statliga myndigheters högsta beslutande organ, dels förteckning över statliga myndigheter i vilkas lekmannastyrelser personalrepresentation nu föreslås bli införd.

Med hänsyn till de betydande variationerna i fråga om statsförvaltningens organisation i olika länder har utredningen inte funnit anledning att närmare studera frågan om personalinflytande för de anställda i sådana organ utomlands som närmast skulle kunna anses motsvara de svenska statsmyndigheterna.

Utredningen anser sig med föreliggande betänkande ha uppfyllt anmäningen i direktiven att bedriva sitt arbete så, att förslag till genomförande av representation för de anställda i de statliga myndigheternas styrelser skall kunna läggas fram under år 1973. Utredningen avser att i sitt fortsatta arbete pröva principförslagets genomförande på myndighet för

myndighet och löpande lägga fram förslag till personalrepresentationens utformning i sådan myndighet eller grupp av myndigheter. De principiella modellerna för utformning av personalrepresentation vid olika typer av myndighet kommer därvid att bilda underlag för utredningens fortsatta överväganden och förslag, i den mån inte remissutfallet eller andra omständigheter ger Kungl. Maj:t anledning att utfärda tilläggsdirektiv för utredningens vidare arbete.

Stockholm den 15 juni 1973

*K-L Ugglå*

*Arne Johansson*

*Rune Larsson*

*Fingal Ström  
/Ulf Werner*

# Innehåll

<i>Sammanfattning</i> .....	9
Kapitel 1 <i>Utredningsuppdraget</i> .....	13
1.1 Utredningsdirektiven .....	13
1.2 Remissyttranden .....	15
1.3 Vissa kontakter under utredningsarbetet .....	15
Kapitel 2 <i>Begreppet myndighet i utredningssammanhanget</i> .....	16
2.1 Begränsning enligt direktiven till statlig myndighet .....	16
2.2 Begreppet statlig myndighet .....	16
2.3 Tillämpning av definitionerna av begreppet statlig myndighet i utredningssammanhanget .....	17
Kapitel 3 <i>Begreppet styrelse i utredningssammanhanget</i> .....	18
3.1 Allmän definition .....	18
3.2 Lekmannastyrelse .....	18
3.3 Myndighetens chef .....	19
3.4 Ämbetsmannastyrelse (kollegial styrelse) .....	19
3.5 Annan statlig myndighet .....	19
3.6 Annat organ än statlig myndighet .....	20
Kapitel 4 <i>Statliga myndigheter där de anställda redan är representerade i det högsta beslutande organet</i> .....	21
4.1 Allmänt .....	21
4.2 Representation i lekmannastyrelse .....	21
4.2.1 Statens vattenfallsverk .....	21
4.2.2 Statens institut för företagsutveckling .....	21
4.2.3 Försvarets forskningsanstalt .....	22
4.2.4 Styrelsen för internationell utveckling .....	22
4.2.5 Datamaskincentralen för administrativ databehandling .....	22
4.2.6 Patent- och registreringsverket .....	23
4.2.7 Televerket .....	23
4.2.8 Ungdomsvårdsskolor .....	23



4.2.9	Annan försöksverksamhet inom utbildningsväsendet ända den UKÄ leder	23
	Dramatiska institutet	23
	Gymnastik- och idrottshögskolorna	23
	Journalisthögskola	24
	Bibliotekshögskolan	24
	Musikhögskola	24
	Läraryhögskola m. m.	24
4.3	Representation i det högsta beslutande organet vid gd-myndighet	24
4.3.1	Allmänt	24
4.3.2	Patent- och registreringsverket	25
4.4	Representation i det högsta beslutande organet vid kollegial myndighet (ämbetsmannastyrelse eller annat ledningsorgan av motsvarande typ)	25
4.4.1	Allmänt	25
4.4.2	Högsta domstolen	25
4.4.3	Regeringsrätten	26
4.4.4	Hovrätt	26
4.4.5	Tingsrätt	26
4.4.6	Hyresnämnd och arrendenämnd	26
4.4.7	Kammarrätt	26
4.4.8	Universitet m. m.	26
4.5	Erfarenheter av personalrepresentation	27

Kapitel 5	<i>Frågor som behandlas i statlig myndighets högsta beslutande organ</i>	28
5.1	Allmänt	28
5.2	Beslutsområden för lekmannastyrelser	28
5.3	Beslutsområden för det högsta beslutande organet vid gd-myndighet	29
5.4	Beslutsområden för ämbetsmannastyrelser	30
5.5	Beslutsområden för chefsmyndighet och för annat organ än statlig myndighet	30

Kapitel 6	<i>Författningsrättsliga synpunkter på frågan om personalrepresentation</i>	31
-----------	---	----

Kapitel 7	<i>Representation för de anställda i statlig myndighet med lekmannastyrelse</i>	33
7.1	Principiella synpunkter	33
7.2	Utredningens principiella förslag	35
7.3	Tillämpningen av principförslaget	35
7.4	Antalet anställda hos myndigheten	37
7.5	Ärendetyper i vilka personalrepresentation bör förekomma	37
7.6	Personalrepresentants rättigheter och skyldigheter	38
7.6.1	Personalrepresentants rättigheter	38
7.6.2	Personalrepresentants skyldigheter	38
7.6.3	Jäv	39

7.6.4	Sekretess	40
7.7	Antal personalrepresentanter	41
7.8	Suppleanter	43
7.9	Utseende av personalrepresentanter	43
7.10	Mandattid	44
7.11	Entledigande av representant	45
Kapitel 8 <i>Representation för de anställda i högsta beslutande organ vid annan statlig myndighet än myndighet med lekmanstyreelse</i>		46
8.1	Principiella synpunkter	46
8.2	Utredningens principiella förslag	47
8.3	Tillämpningen av principförslaget	47
Kapitel 9 <i>Information</i>		50
Kapitel 10 <i>Utbildning av personalrepresentant</i>		51
Kapitel 11 <i>Ekonomiska frågor</i>		52
Kapitel 12 <i>Genomförande av principförslaget och utredningens fortsatta arbete</i>		53
Bilaga 1	Typer av beslutsområden för vissa lekmanstyreelser	55
Bilaga 2	Typer av beslutsområden för det högsta beslutande organet vid vissa gd-myndigheter	58
Bilaga 3	Typer av beslutsområden för det högsta beslutsorganet vid vissa myndigheter med ämbetsmannastyrelse	59
Bilaga 4	Exempel på chefsmyndigheter och chefsorgan	60
Bilaga 5	Promemoria: Är det förenligt med vårt statsskick att ge de anställda hos statlig myndighet representation i myndighetens ledning?	62
Bilaga 6	Promemoria: Jävsfrågor som aktualiseras när de anställda hos statlig myndighet blir representerade i myndighetens ledning	71
Bilaga 7	Lekmanstyreelsernas normala beslutsområde	96
Bilaga 8	Vissa myndigheter med lekmanstyreelse	97





## Sammanfattning

Utredningen har till uppgift att dels utarbeta riktlinjer för representation för de anställda i statlig myndighets lekmannastyrelse, dels överväga, om styrelserepresentation bör förekomma i myndighet med annan beslutsorganisation och, om så anses böra ske, föreslå lämpliga former för sådan representation.

Utredningen konstaterar att begreppet statlig myndighet är långt ifrån entydigt. Utredningen betraktar myndighet med central samt regional och/eller lokal organisation, t. ex. postverket, som en enda myndighet. Fristående myndighet som i eget namn till någon del meddelar beslut i ärenden av styrelsekaraktär behandlas likaså som myndighet i utrednings-sammanhanget. Beträffande åtskilliga organisatoriska enheter måste särskilt undersökas, om enheten är att anse som statlig myndighet eller inte.

Utredningen definierar styrelse som det högsta beslutande organet vid en statlig myndighet. Vissa huvudtyper av styrelse redovisas. Med lekmannastyrelse förstår utredningen en styrelse som är tillsatt av Kungl. Maj:t och som till huvudsaklig del består av personer, vilka inte är anställda hos myndigheten. Plenum i fristående nämnd betraktas också som lekmannastyrelse.

Hos många statliga myndigheter tillkommer högsta beslutanderätten myndighetens chef (gd). Utredningen beskriver sådan myndighet med uttrycket gd-myndighet. I många gd-myndigheter handläggs vissa frågor, främst disciplinfrågor m. m., i ett beslutande kollegium, s. k. ämbetsmannastyrelse, med gd som en av ledamöterna.

Vissa myndigheter har som högsta beslutande organ i viktiga frågor en kollegial styrelse av anställda vid myndigheten, ämbetsmannastyrelse. Beträffande några statliga myndigheter tillkommer den högsta beslutanderätten annan statlig myndighet eller annat organ än statlig myndighet.

Representation för de anställda förekommer redan i några statliga myndigheters högsta beslutande organ.

Den organisatoriska utformningen av en myndighets högsta beslutsorgan påverkar i hög grad arten av de frågor som avgörs på den högsta beslutsnivån inom myndigheten. Utredningen begagnar uttrycket beslutsområde för att definiera alla de frågor som behandlas av en viss

myndighets högsta beslutande organ. Beslutsområdet för en myndighet med lekmanstyrelse skiljer sig väsentligt från beslutsområdet för gd vid en gd-myndighet eller ämbetsmannastyrelsen vid en kollegial myndighet. Olikheter i beslutsområdena förekommer också mellan myndigheter med en och samma typ av högsta beslutsorgan.

Lekmannastyrelsernas beslutsområden omfattar vanligen sju olika typfrågor. Beslutsområdet för chefen i gd-myndighet utgör som regel i princip alla frågor i vilkas prövning han deltar. Ämbetsmannastyrelsernas beslutsområden varierar men låter sig också sammanfattas i sju typfrågor.

I regeringsformens ordalag finns inte något som påbjuder eller förbjuder att förvaltningsmyndighet eller, med visst undantag, domstol organiseras på visst sätt. Representation för de anställda i statlig myndighetsstyrelse kan således inte anses strida mot reglerna i regeringsformen. Sättet att organisera förvaltningsmyndigheterna är en praktisk fråga. Ingen särskild organisationsmodell kan sägas vara oförenlig med principerna för parlamentarismen enligt svensk statsrätt.

Utredningen finner i likhet med tankegångarna i direktiven att det väsentligaste motivet för personalrepresentation är värdet för de anställda att genom sina fackliga organisationer från sina utgångspunkter kunna påverka verksamheten inom myndigheten. I nuvarande lekmanstyrelser är redan olika intressegrupper företrädade, vilka därigenom fått tillfälle till inflytande, allt naturligtvis inom de ramar som riksdag och regering har dragit upp. Samma är förhållandet beträffande skilda expertfunktioner inom myndigheten.

Utredningen har inte funnit några principiella skäl föreligga mot styrelserepresentation för de anställda i statliga myndigheter.

Utredningen föreslår i princip att personalrepresentation införs i de statliga myndigheternas högsta beslutande organ. Två personalrepresentanter bör ingå som fullvärdiga ledamöter i lekmanstyrelse och ämbetsmannastyrelse. Likaså föreslås två personalföreträdare få rätt att närvara i gd-myndighet då viktiga frågor avgörs på gd-nivå.

Personalrepresentationen bör i möjlig mån omfatta samma slag av frågor, oberoende av vilken typ av myndighet som är aktuell. I lekmanstyrelse bör personalledamot delta i alla styrelseärenden utom sådana där jäv anses föreligga. Personalrepresentationen vid myndighet utan lekmanstyrelse föreslås i princip i frågor som motsvarar innehållet i lekmanstyrelsens normala beslutsområde. Bland ärenden, i vilka personalledamot inte anses kunna delta till följd av jäv, märks ärenden som rör stridsåtgärder, förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal samt uppsägning av kollektivavtal.

Personalrepresentation föreslås som en huvudregel införas vid myndigheter med minst 100 arbetstagare. Olika skäl kan dock motivera personalrepresentation också vid myndigheter med mindre antal anställda.

De fackliga organisationerna bör få ett avgörande inflytande över valet av personalrepresentanter. Inflytandet bör tillkomma personalorganisation som har ställning som huvudorganisation enligt huvudavtalet mellan staten och de statsanställdas organisationer. Representativitetssynpunkter motiverar att personalrepresentation inte bör förekomma vid myndighet, där inte minst hälften av de anställda är organiserade i organisation eller



organisationer med ställning som huvudorganisation enligt huvudavtalet.

De huvudorganisationer som organiserar det största respektive näst största antalet anställda vid myndigheten bör ha befogenhet att föreslå en personalrepresentant var. Är mer än 80 % av de anställda organiserade i en och samma huvudorganisation, bör denna dock ha befogenhet att föreslå båda personalrepresentanterna.

Utredningen anser att personalorganisation som föreslagit personalrepresentant också bör kunna få vederbörande utbytt.

Utredningen föreslår att dess principförslag nu genomförs vid 47 lekmannastyrelsemyndigheter med ungefär 200 000 anställda. Utredningen avser att i sitt fortsatta arbete pröva principförslaget genomförande på övriga statliga myndigheter.

Slutligen berör utredningen frågor om utbildning av personalrepresentant och om vissa ekonomiska förhållanden.





### 1.1 *Utredningsdirektiven*

Styrelserepresentationsutredningens uppdrag innefattas i ett anförande av statsrådet Löfberg till statsrådsprotokollet den 26 april 1972. Statsrådet yttrade därvid bl. a. följande.

Försök som syftar till ett ökat inflytande för de anställda har i olika former och omfattning pågått under de senaste åren i statsförvaltningen. För sådan försöksverksamhet tillkallades med stöd av Kungl. Maj:ts beslut den 19 september 1969 särskilda sakkunniga, den s. k. delegationen för förvaltningsdemokrati. Delegationens uppgift är att undersöka om de anställdas inflytande på verksamheten inom den egna myndigheten och de förhållanden som där råder kan ökas. Utrymme bör enligt direktiven ges åt sådan medverkan från personalens sida att demokratiska arbetsformer främjas och de anställdas ställning som aktiva medarbetare inom myndighetens verksamhetsområde stärks. Delegationen skall vidare organisera försöksverksamhet rörande företagsdemokrati i statsförvaltningen och förutsättningslöst ta upp överläggningar med olika myndigheter och personalorganisationer om de förändringar i ansvars- och befogenhetsfördelning som lämpligen bör undersökas.

Genom de praktiska försöken skall prövas bl. a. en omfördelning av beslutsbefogenheterna så att de anställda skall kunna göra sig starkare gällande än hittills. Personalinflytandet skall därvid kunna variera i olika delar av beslutsprocessen och försöksverksamheten sträckas ut över ett brett område alltifrån verksamhetens allmänna inriktning, ekonomiska och organisatoriska frågor, planerings- och budgetfrågor till ökad delegering och omfördelning av arbetsuppgifter e. d. i det löpande arbetet. Delegationen skall vidare sprida kännedom om försöken och gemensamt med verkledning och personalrepresentanter successivt bedöma resultaten av försöken.

Utrednings- och försöksverksamhet rörande fördjupad företagsdemokrati pågår även inom övriga sektorer av arbetsmarknaden. För de statliga aktiebolagens del bedrivs dessa försök i samverkan med den delegation för försök med fördjupad företagsdemokrati som enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallades av statsrådet Wickman hösten 1968.

Krav på medinflytande för de anställda har förts fram i de fackliga handlingsprogram som utarbetats inom LO och TCO. Här har bl. a. förordats att de anställda skall ges rätt till representation i styrelsen för företag inom såväl den enskilda som den statliga och kommunala sektorn. Enligt de riktlinjer för en utredning av företagsdemokratin som antagits

av 1970 års TCO-kongress och 1971 års LO-kongress utgör också de anställdas rätt till representation i styrelserna ett viktigt led i strävandena att öka de anställdas insyn och inflytande i företagen. Sedan försök att avtalsvägen nå fram till en överenskommelse om representation i de privatägda företagens styrelser misslyckats, har frågan tagits upp av Kungl. Maj:t. En inom industridepartementet utarbetad promemoria med förslag om representation för de anställda i styrelserna för vissa privatägda företag remissbehandlas f. n.

Representation för de anställda i verksstyrelser prövas inom statsförvaltningen i begränsad omfattning. I exempelvis vattenfallsverkets styrelse ingår sålunda sedan år 1970 bland de åtta ledamöterna två representanter för de anställda. I styrelsen för SIDA är fr. o. m. juli 1971 den personalrepresentant, som utsetts till vice ordförande i företagsnämnden, tillika ledamot i verksstyrelsen. De anställda i statens institut för företagsutveckling är fr. o. m. juli 1971 representerade av två ledamöter i institutets styrelse. Vidare ingår sedan början av år 1972 två personalrepresentanter som ledamöter i styrelsen vid var och en av sju ungdomsvårdsskolor och två personalrepresentanter har rätt att närvara vid styrelsesammanträden för var och en av sju andra ungdomsvårdsskolor. En omfattande försöksverksamhet i bl. a. förvaltningsdemokratiska frågor pågår inom universitetsväsendet.

De anställdas möjligheter till inflytande på den egna arbetsplatsen bör vidgas. Ett led i en sådan strävan är att de statsanställda genom sina fackliga organisationer blir representerade i styrelser för de statliga myndigheterna. Styrelserepresentation bör vara ägnad att hos de anställda skapa ökat intresse och engagemang för myndigheternas samhällsfunktion och villkor och bidra till gynnsamma förutsättningar för företagsdemokratiska förhållanden på arbetsplatsen. Därjämte vinnis i vissa frågor ett ökat erfarenhetsunderlag för myndigheternas beslut. I det sammanhanget kan erinras om att personalen i den statliga förvaltningen kostnads- och produktionsmässigt utgör en helt utslagsgivande faktor.

Den påbörjade utvecklingen mot ett utvidgat personalinflytande bör främjas. En särskild utredning bör tillsättas med uppgift att utarbeta riktlinjer för styrelserepresentation m. m. för anställda hos statlig myndighet. Till ledning för arbetet vill jag särskilt framhålla följande.

Vissa myndigheter leds av en lekmannastyrelse. Denna styrelseform har på senare år fått ökad användning i samband med att myndigheter omorganiserats eller inrättats. Inom andra myndigheter fattas myndighetens beslut av chefen i närvaro av eller i viss omfattning gemensamt med vissa chefstjänstemän. Utredningen bör överväga, om de anställda i denna sin egenskap bör delta i beslut även vid dessa senare myndigheter, och, om så anses böra ske, föreslå lämpliga former för sådant deltagande.

De sakkunniga bör vidare överväga, om vissa myndigheter bör undantas när det gäller representation för de anställda på grund av myndigheternas speciella arbetsuppgifter eller andra särskilda förhållanden. I detta sammanhang bör utredningen bl. a. överväga om politiskt demokratiska krav eller i vissa fall behovet av representation från intressegrupper påverkar frågan om representation för anställda i myndigheten.

Skyldigheterna för representant för de anställda i verksstyrelse m. m. kan i något avseende behöva ges särskild utformning, om till behandling tas upp fråga som representant för de anställda jämväl har att ta ställning till i sin fackliga organisation. De sakkunniga bör överväga riktlinjer för sådana situationer.

Antalet arbetstagarrepresentanter, villkoren för deras valbarhet, ledamots mandattid, formerna för hur ledamot utses och entledigas är andra frågor som bör uppmärksammas, liksom arbetstagarrepresentants skyldighet att iakttä sekretess i olika frågor även gentemot uppdragsgivaren, vederbörandes rättsliga ansvar i olika hänseenden, rätt till insyn i alla



grenar av verksamheten m. m.

De sakkunniga bör endast om särskilda skäl föreligger lägga fram förslag om representation för de anställda inom sådan del av statsförvaltningen där utrednings- och försöksverksamhet i bl. a. hithörande frågor redan förekommer.

De sakkunniga, som bör arbeta i nära kontakt med övriga utredningar med uppgifter som gäller ökat personalinflytande, bör bedriva sitt arbete så, att förslag till genomförande av representation för de anställda i de statliga myndigheternas styrelser skall kunna framläggas under år 1973.

### 1.2 *Remissyttranden*

Utredningen har avgett yttranden den 10 april 1973 över kulturrådets betänkande (SOU 1972:66 och 67) Ny kulturpolitik och den 7 maj 1973 över dels betänkande (SOU 1973:18) Styrelserepresentation för bankanställda, lagteknisk översyn, dels skrivelse den 26 mars 1973 från Svenska bankmannaförbundet och Svenska försäkringstjänstemannaförbundet.

Vidare har utredningen den 7 maj 1973 avgett yttrande över motionen 1973:22 av herr Gustavsson i Nässjö m. fl. om lekmannastyrelser inom försvaret.

### 1.3 *Vissa kontakter under utredningsarbetet*

Utredningen har inhämtat upplysningar från personalrepresentanter och företrädare för verksamhet vid myndigheter med personalrepresentation i högsta beslutande organ. Utredningen har berett företrädare för de statsanställdas fyra huvudorganisationer tillfälle att lägga fram synpunkter och önskemål beträffande frågan om sådan personalrepresentation.

## 2 Begreppet myndighet i utredningssammanhanget

### 2.1 Begränsning enligt direktiven till statlig myndighet

Utredningen skall enligt sina direktiv behandla förhållandena vid de statliga myndigheterna. Däremot omfattas inte den övriga, statligt reglerade förvaltningen av utredningsuppdraget.

### 2.2 Begreppet statlig myndighet

Statlig myndighet är långt ifrån något entydigt begrepp. Tvärtom läggs varierande betydelser in i begreppet i olika sammanhang.

Utredningen har i sitt arbete utgått från att statlig myndighet i utredningssammanhanget är att förstå som en fristående organisatorisk enhet, vars högsta beslutande organ fattar beslut i myndighetens namn enligt en av Kungl. Maj:t fastställd instruktion. Det är däremot i detta sammanhang ovidkommande, hur det högsta beslutande organet ser ut. Utredningen anser sig ha visst stöd i direktiven för denna begreppsbestämning. Utredningen återkommer i det följande till begreppet högsta beslutande organ (kap. 3).

Den innebörd utredningen givit begreppet statlig myndighet innebär i fråga om myndighet med central samt regional och/eller lokal organisation att hela den organisatoriska uppbyggnaden behandlas som en enda statlig myndighet. Så är fallet även om chef för sådan regional eller lokal organisationsenhet meddelar beslut. Sådant beslut fattas därvid i den totala myndighetsbildningens namn med stöd av delegeringsbestämmelse i arbetsordning eller i vissa fall t. o. m. i av Kungl. Maj:t utfärdad instruktion för den totala myndighetsbildningen. Som exempel på nu avsedd statlig myndighet kan anges postverket med dess centrala förvaltning, distrikt och postkontor. Utredningen betraktar således i detta sammanhang postverket som en enda statlig myndighet. (Jfr avsnitt 3.2.)

Annorlunda betraktar utredningen sådan fristående myndighet som meddelar beslut i eget namn, även om den i vissa hänseenden organisatoriskt är underordnad annan myndighet. Länsbostadsnämnds ställning i förhållande till bostadsstyrelsen är exempel på detta organisatoriska förhållande. Utredningen anser således länsbostadsnämnd vara statlig myndighet i utredningssammanhanget.



En mellanställning mellan organisatoriskt integrerad enhet och organisatoriskt fristående enhet som i viss utsträckning är underställd annan myndighet intar sådan organisatorisk enhet som är underställd myndighet vilken fungerar som chefsmyndighet för enheten. I den mån det högsta beslutande organet inom enheten till någon del har sådan funktion, som enligt vad utredningen i det följande anger utgör styrelseuppgifter, betraktar utredningen även denna organisatoriska enhet som statlig myndighet. Ligger däremot inte sådana arbetsuppgifter inom ansvarsområdet för enhetens högsta beslutande organ, anser utredningen enheten falla utanför begreppet statlig myndighet i utredningssammanhanget. Exempel på här avsedd organisatorisk enhet med ställning som statlig myndighet är kronofogdemyndighet och militärapoteket. Bland enheter som i förevarande sammanhang inte behandlas som statlig myndighet kan anges sprängämnesinspektionen.

### *2.3 Tillämpning av definitionerna av begreppet statlig myndighet i utredningssammanhanget*

De definitioner av begreppet statlig myndighet som utredningen redovisat ovan i avsnittet 2.2 är inte entydiga beträffande alla statliga organisatoriska enheter. I fråga om ett stort antal organisatoriska enheter kan direkt av definitionerna läsas ut, om enheten är att anse som statlig myndighet eller om den inte är det. Dessa enheter kan således utan närmare undersökning i detta avseende underkastas utredningens i det följande framlagda normer om styrelserepresentation. Övriga enheter måste däremot i varje särskilt fall undersökas i fråga om naturen av statlig myndighet eller ej i förevarande sammanhang. En sådan undersökning av beslutsförhållandena beträffande varje enskild enhet är relativt omfattande och tidsödande. Härtill kommer att de organisatoriska enheter, vilkas natur av statlig myndighet i utredningssammanhanget är tveksam, som regel har ett förhållandevis litet antal anställda. Av dessa skäl och med hänsyn till önskvärdheten av att snabbt kunna lägga fram förslag om styrelserepresentation för betydande grupper av anställda, finner utredningen det lämpligast att till en början inrikta sitt arbete på de i detta sammanhang klara och entydiga statliga myndigheterna. De anställda vid dessa myndigheter utgör också huvuddelen av de statsanställda. De från dessa synpunkter entydiga myndigheter, som även i övrigt klart uppfyller utredningens i det följande uppställda kriterier för representation för de anställda i det högsta beslutande organet, redovisar utredningen i det följande (avsnitt 7.3).

Utredningen avser att framdeles lägga fram förslag om representation i det högsta beslutande organet inom övriga organisatoriska enheter.

## Begreppet styrelse i utredningssammanhanget

### 3.1 *Allmän definition*

I direktiven används uttrycket styrelse inte enbart i betydelsen lekmanstyreelse utan även för att beskriva det högsta beslutande organet hos andra statliga myndigheter än sådana med lekmanstyreelse.

Utredningen redovisar i det följande vissa huvudtyper av högsta beslutande organ hos statlig myndighet. Inom vissa myndigheter förekommer dessutom olika blandformer av beslutsorganisation. Anledning saknas att i detta sammanhang närmare gå in på dessa varierande förhållanden. Utredningen avser att studera dem i sitt fortsatta arbete.

### 3.2 *Lekmanstyreelse*

Begreppet lekmanstyreelse definieras inte i direktiven. Därmed torde emellertid i regel förstås en av Kungl. Maj:t tillsatt styrelse, som till huvudsaklig del består av personer, vilka inte är anställda hos myndigheten. Vanligen ingår från myndigheten endast dess chef i styrelsen. Det förekommer emellertid även att annan hos myndigheten anställd enligt instruktionen skall förordnas som ledamot (t. ex. en byråchef i bostadsstyrelsens lekmanstyreelse) eller skall utan särskilt förordnande vara ledamot (t. ex. överdirektören i styrelsen för rikspolisstyrelsen).

Utredningen begagnar termen lekmanstyreelse beträffande alla de styrelser som är tillsatta av Kungl. Maj:t och som till huvudsaklig del består av personer som inte är anställda hos myndigheten, oberoende av om ledamöterna förordnats genom särskilt beslut eller grundar sitt uppdrag direkt på föreskrift i myndighetens instruktion. Likaså betraktar utredningen plenum i fristående nämnd, t. ex. statens personalutbildningsnämnd, som lekmanstyreelse i utredningssammanhanget. I postverket förekommer en styrelse för vardera den allmänna poströrelsen och postbankrörelsen. De sammanslagna styrelserna bildar postverkets styrelse. Utredningen anser alla dessa tre styrelser utgöra lekmanstyreelse i utredningssammanhanget.



### 3.3 *Myndighetens chef*

Hos många statliga myndigheter tillkommer högsta beslutanderätten myndighetens chef. Exempel på sådan myndighet är försvarets civilförvaltning. Utredningen begagnar i fortsättningen uttrycket *gd-myndighet* för att beskriva sådan myndighet som avses i detta avsnitt. I vissa *gd-myndigheter* är chefens beslutanderätt begränsad så till vida som att beslutanderätten i vissa frågor utövas av ett kollegium (ämbetsmannastyrelse) i vilket chefen ingår som ledamot. Den vanligaste typen av ärenden som är undandragen chefens enrådig beslutanderätt i *gd-myndighet* rör frågor om disciplinstraff m. m. (se härom närmare i avsnitt 3.4).

I några myndigheter, bl. a. högsta domstolen, är en särskild nämnd beslutande organ i frågor om disciplinstraff m. m.

### 3.4 *Ämbetsmannastyrelse (kollegial styrelse)*

Hos vissa myndigheter utgörs det högsta beslutande organet av en kollegial styrelse, som består av enbart ett antal hos myndigheten anställda befattningshavare. Exempel på sådana myndigheter är hovrätt. Vissa frågor av styrelsekaraktär (se bil. 1) avgörs hos några av dessa myndigheter, t. ex. högsta domstolen, av en krets av anställda hos myndigheten enligt föreskrift i instruktionen, trots att myndigheten i övrigt behandlas som sådan myndighet där högsta beslutanderätten tillkommer chefen (högsta domstolens ordförande är chef för domstolen i administrativt hänseende). Den vanligast förekommande typen av ärenden, i vilka ämbetsmannastyrelse beslutar i myndighet med enrådig chef, är frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning.

En på annat sätt sammansatt ämbetsmannastyrelse är den som förekommer vid kammarrätterna. Högsta beslutande organ är här ett kollegium, som består av ett antal i instruktion angivna befattningshavare (presidenten samt en lagman, tre kammarrättsråd, en assessor), vilka väljs bland det totala antalet sådana tjänstemän inom myndigheten. Samtliga dessa tjänstemän utgör valmanskår (plenum).

### 3.5 *Annan statlig myndighet*

Beträffande åtskilliga statliga myndigheter förekommer det att den högsta beslutanderätten tillkommer annan statlig myndighet. Den omfattning i vilken annan myndighet (chefsmyndighet) har att utöva beslutanderätten varierar i hög grad, allt ifrån det fall att beslutanderätten omfattar enbart viss bestämd grupp av ärenden ända därhän att avgörandet av alla mer väsentliga frågor ligger hos chefsmyndigheten. Som exempel på underställd myndighet med relativt omfattande eget beslutsområde kan anges datamaskincentralen för administrativ databehandling och lantbruksnämnd i förhållande till statskontoret resp. lantbruksstyrelsen. Mera omfattande befogenheter för chefsmyndigheten tillkommer t. ex. försvarets sjukvårdsstyrelse i förhållande till militär-

apoteket (jfr 5.3) och kommerskollegium i förhållande till sprängämnesinspektionen.

I vilken omfattning beslutanderätten är undandragen den underställda myndigheten kan endast framgå av en detaljundersökning i varje särskilt fall.

### 3.6 *Annat organ än statlig myndighet*

I några fall förekommer det att annat organ än statlig myndighet (chefsorgan) utgör högsta beslutsorgan för statlig myndighet. Så är förhållandet beträffande stiftelsen nordiska museets nämnd och vitterhets-, historie- och antikvitetsakademiens förvaltningsutskott i förhållande till de statliga myndigheterna livrustkammaren resp. riksantikvarieämbetet och statens historiska museum.



## 4 Statliga myndigheter där de anställda redan är representerade i det högsta beslutande organet

### 4.1 *Allmänt*

Viss representation för de anställda i det högsta beslutande organet förekommer redan vid några statliga myndigheter. Representation sker i lekmanstyrelse och ämbetsmannastyrelse samt på gd-nivå i gd-myndighet.

Utredningen beskriver i följande avsnitt (4.2–4.4) den organisatoriska utformningen m. m. av de åtgärder för personalrepresentation som införts i vissa myndigheters styrelser (motsvarande). Om ej annat anges, har personalrepresentanterna samma ställning i styrelsen (motsvarande) som övriga ledamöter. Några erfarenheter av verksamheten redovisas i avsnitt 4.5.

### 4.2 *Representation i lekmanstyrelse*

#### 4.2.1 Statens vattenfallsverk

Vattenfallsverkets styrelse består av generaldirektören och sju andra ledamöter. Sedan år 1970 ingår försöksvis i styrelsen som ledamöter två representanter för de anställda. Nuvarande förordnanden löper ut den 30 juni 1975. Den ene personalledamoten är anställd i verket, medan den andre är ombudsman i personalorganisation med medlemmar bland de anställda hos myndigheten. Båda ledamöterna är liksom övriga styrelseledamöter utsedda genom beslut av Kungl. Maj:t. Förslag på de båda personalledamöterna avgavs av de två största personalorganisationerna vid vattenfallsverket. Trots att inga inskränkningar i fråga om befogenheterna som ledamot meddelats av Kungl. Maj:t har personalledamöterna frivilligt avstått från att delta i styrelsens arbete med intern lönerevision inom myndigheten.

#### 4.2.2 Statens institut för företagsutveckling

Institutets styrelse utgörs av överdirektören och nio andra ledamöter. De anställda vid institutet har varit företrädare i styrelsen sedan den 1 juli

1970. Personalrepresentationen omfattade under det första året en ledamot i styrelsen och ökades därefter till två ledamöter. För varje ledamot utom överdirektören finns en suppleant.

Innan den första personalledamoten jämte suppleant förordnades av Kungl. Maj:t tog verksledningen in förslag från personalorganisationerna vid institutet. De kandidater som föreslogs av den största organisationen vid institutet förordnades. Övriga organisationer avstod vid detta tillfälle från att föra fram kandidater. Då styrelsen ett år senare utvidgades med ytterligare en personalledamot föreslogs kandidater av de båda övriga organisationerna, varvid den näst största organisationen föreslog ordinarie ledamot och den något mindre organisationen vid institutet föreslog suppleant. De föreslagna förordnades. Samtliga personalledamöter och suppleanter är anställda vid institutet.

Suppleanterna i styrelsen bereds tillfälle att närvara vid sammanträde jämsides med de ordinarie ledamöterna. Personalledamot deltar i alla styrelsebeslut utom sådant där direkt jäv föreligger enligt förvaltningslagen. Frågor av förhandlingskaraktär förekommer inte i styrelsearbetet.

Enligt instruktionen för institutet utses en ledamot efter förslag av resp. LO och TCO.

#### 4.2.3 Försvarets forskningsanstalt

Försvarets forskningsanstalt leds av en styrelse. Denna består av chefen för anstalten och åtta andra ledamöter. Sedan den 1 juli 1970 är en av ledamöterna förordnad efter förslag av personalorganisationerna vid anstalten. Dessa har kommit överens om att föreslå Kungl. Maj:t en representant för de anställda enligt en rullande plan. Denna plan innebär att en organisation i taget föreslår Kungl. Maj:t en personalledamot för viss tid framåt (ett à två år). Sedan en av TCO-S lokalt föreslagen person varit förordnad som ledamot under två år, är f. n. en av SACO lokalt utsedd anställd förordnad som ledamot. I likhet med förordnandena för övriga ledamöter är nuvarande personalledamots förordnande begränsat till ett år.

#### 4.2.4 Styrelsen för internationell utveckling

Ledamöter av styrelsen är generaldirektören och nio andra ledamöter. Bland ledamöterna ingår försöksvis sedan den 1 juli 1971 en personalrepresentant. Försöksperioden omfattar två år. Som personalledamot har förordnats den personalrepresentant som är vice ordförande i företagsnämnden.

#### 4.2.5 Datamaskincentralen för administrativ databehandling

Statskontoret är chefsmyndighet för centralen. Under statskontoret leds centralen av en styrelse med sex ledamöter, därav en personalrepresentant sedan den 1 juli 1970. Denna representation är inte föreskriven i instruktionen för centralen utan har tillkommit vid Kungl. Maj:ts beslut om förordnande av ledamöter. Personalledamoten är ordförande i den största personalorganisationen vid centralen.



#### 4.2.6 Patent- och registreringsverket

Efter att tidigare ha varit gd-myndighet fick verket lekmanstyrelse den 1 juli 1972. Styrelsen består av generaldirektören och sju andra ledamöter. I instruktionen föreskrivs inte något om personalrepresentation i styrelsen. Genom tillsättningsbeslutet har Kungl. Maj:t likväl förordnat en personalledamot.

Utredningen redogör nedan i avsnitt 4.3.1 för det inom verket tidigare tillämpade systemet med personalinflytande på gd-beslut.

#### 4.2.7 Televerket

Televerket leds av en styrelse, bestående av generaldirektören och sju andra ledamöter. Av dessa är sedan den 1 juli 1972 två ledamöter förordnade efter förslag av personalorganisationerna vid verket. Denna verksamhet är av försökskaraktär t. o. m. utgången av år 1974.

#### 4.2.8 Ungdomsvårdsskolor

Ungdomsvårdsskola står under ledning av en styrelse med ordförande och minst fyra andra ledamöter. Genom beslut av Kungl. Maj:t den 4 februari 1972 har två personalrepresentanter förordnats som ledamöter i var och en av sju skolor (Håkanstorps, Johannisbergs, Långanäs, Råby, Morängens, Folåsa och Vemyra). Morängens skola har sedermera lagts ner. Kungl. Maj:t har genom beslut i december 1972 förlängt styrelserepresentationen vid övriga sex skolor t. o. m. utgången av år 1975. Personalledamöterna utgörs av anställda vid respektive skola och har förordnats av Kungl. Maj:t efter förslag av berörda personalorganisationer. Vidare har Kungl. Maj:t genom beslut den 29 oktober 1971 medgivit att två personalrepresentanter är närvarande vid sammanträden med styrelserna för sju andra ungdomsvårdsskolor.

4.2.9 Annan försöksverksamhet inom utbildningsväsendet än den UKÄ leder (jfr 4.4.8).

##### *Dramatiska institutet*

Sedan år 1970 ingår en representant för de anställda och en för de studerande som ledamöter i styrelsen för institutet.

##### *Gymnastik- och idrottshögskolorna*

Gymnastik- och idrottshögskolorna i Stockholm och i Örebro leds av en gemensam styrelse. I denna ingår två representanter för högskolornas lärarkollegier. I valet av representant i styrelsen deltar samtlig lärarpersonal, både de fackligt organiserade och de oorganiserade.

Personalrepresentant i styrelsen har rätt att närvara, delta i diskussionen och ställa förslag men har inte rösträtt. Representant får inte heller vara närvarande vid handläggningen av ärende om tillsättning av lärartjänst. Däremot avger lärarkollegiet yttrande i sådant ärende.



## *Journalisthögskola*

Varje journalisthögskola leds av en styrelse. I styrelsen ingår enligt Kungl. Maj:ts beslut den 30 december 1969 försöksvis en av lärarrådet och en av elevkåren föreslagen representant.

## *Bibliotekshögskolan*

Av ledamöterna i styrelsen för bibliotekshögskolan skall enligt Kungl. Maj:ts beslut den 7 juni 1972 två vara anställda och två studerande vid högskolan. Personalrepresentanterna har utsetts efter förslag av de anställda vid s. k. stormöte och elevrepresentanterna efter förslag av den blivande elevkåren.

## *Musikhögskola*

I styrelsen för musikhögskola ingår enligt Kungl. Maj:ts beslut den 27 mars 1971 försöksvis en representant för lärarna och en för de studerande. Ledamöterna har utsetts av Kungl. Maj:t efter förslag av organisationskommittén för högre musikutbildning. Kommittén inhämtade i sin tur förslag från lärarråd respektive elevkår.

## *Lärrarhögskola m. m.*

Vid lärrarhögskola, folkskoleseminarium, seminarium för huslig utbildning, slöjdlärrarseminariet, förskoleseminarium, konstfackskolans teckningslärrarinstitut och statens institut för högre utbildning av sjuksköterskor finns rektorsnämnd som beslutar i principiella frågor. Enligt skolöverstyrelsens föreskrifter med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 16 april 1971, förlängt genom beslut den 23 mars 1973, ingår i sådan nämnd dels lärare och studerande som utses av lärar- respektive studeranderepresentanterna i utbildningsnämnden vid läroanstalten, dels en företrädare för annan personal än lärarna. Sistnämnde representant utses av berörda personalorganisationer på sätt dessa bestämmer.

### *4.3 Representation i det högsta beslutande organet vid gd-myndighet*

#### *4.3.1 Allmänt*

Under senare år har vid olika myndigheter utbildats skilda former av personalinflytande i gd-beslut. Karaktären av försöksverksamhet inom förvaltningsdemokratins ram markeras av varierande organisatorisk utformning och kvantitativ omfattning i fråga om inflytande. Utredningen begränsar härvidlag framställningen till en utförligare redogörelse för den försöksverksamhet som fanns vid patent- och registreringsverket under dess tid som gd-myndighet. En redovisning av försöksverksamhet med olika former av personalinflytande vid vissa statsmyndigheter återfinns i DEFF:s rapport 3.

#### 4.3.2 Patent- och registreringsverket

Som utredningen redovisat i avsnitt 4.2.6 infördes lekmanstyrelse i patent- och registreringsverket den 1 juli 1972. Dessförinnan var verket en gd-myndighet i beslutshänseende (beträffande innebörden av begreppet, se avsnittet 3.3). Försöksvis genomfördes 1970 ett system med personalrepresentanter närvarande vid de s. k. personaladministrativa föredragningarna inför gd, dock inte i befodringsfrågor. Detta system har fortsatt att tillämpas även sedan lekmanstyrelsen med personalledamot tillkom. Endast ett litet antal av de ärenden som tidigare utgjorde gd-ärenden har nämligen handlagts i styrelsen efter dess tillkomst. Personalrepresentanterna utses av en s. k. basgrupp, bestående av två företrädare för vardera teknisk personal, juristpersonal, kontorsanställda och övrig personal, utsedda av de fackliga organisationerna vid verket. Personalrepresentanterna har samma rättigheter (yttrande- och reservationsrätt) och skyldigheter (medansvar i beslut) som övriga tjänstemän som är närvarande vid gd-beslut. En utförligare beskrivning av detta system lämnas i DEFF:s rapport 3 s. 18–20.

#### 4.4 Representation i det högsta beslutande organet vid kollegial myndighet (ämbetsmannastyrelse eller annat ledningsorgan av motsvarande typ)

##### 4.4.1 Allmänt

De myndigheter som faller in under avsnitt 4.4 har en varierande organisation i fråga om högsta beslutande organ. Dessa myndigheter är således inte lika enhetligt uppbyggda som myndigheter med lekmanstyrelse eller med gd som högsta beslutande. Inslaget av anställda i det högsta beslutande organet är skiftande och har – åtminstone som regel – inte kommit till för att tillgodose förvaltningsdemokratiska önskemål. Arrangemanget med anställda i beslutande ställning har vanligen inte karaktär av försöksverksamhet. Urvalet av de anställda i det högsta beslutsorganet grundas inte på förslag från fackligt håll och återspeglar inte personalsammansättningen hos myndigheten.

Trots dessa förhållanden har utredningen funnit det vara av intresse att redovisa några exempel på myndigheter med här angiven styrelseform.

Utredningen vill i detta sammanhang även erinra om den särskilda form av kollegialt högsta beslutande organ som förekommer vid åtskilliga gd-myndigheter och vissa myndigheter med lekmanstyrelse i fråga om ärenden angående disciplinstraff, åtalsanmälan mot tjänsteman, flyttningskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning. I sådana ärenden brukar chefen besluta tillsammans med vissa högre tjänstemän vid myndigheten.

##### 4.4.2 Högsta domstolen

Viktigare frågor om organisation, arbetsordning o. d. liksom ärende om förslag till tillsättning av vissa domartjänster avgörs av högsta domstolen i



dess helhet (plenum). I övrigt är högsta domstolen ordförande chef för domstolen i administrativt hänseende.

#### 4.4.3 Regeringsrätten

Regeringsrättens organisation i här aktuellt hänseende motsvarar förhållandena i fråga om högsta domstolen (se avsnitt 4.4.2).

#### 4.4.4 Hovrätt

Viktigare frågor om organisation, arbetsordning o. d., frågor om tillsättning av vissa tjänster och om disciplin, åtal m. m. samt andra frågor som hovrättspresidenten hänskjuter till plenum avgörs av detta. I andra fall beslutar presidenten på föredragning av byråchefen.

#### 4.4.5 Tingsrätt

Lagmannen, som är chef för tingsrätt, och alla som är eller innehar förordnande att vara rådman, teknisk ledamot eller tingsfiskal deltar i avgörandet av viktigare frågor om organisation eller arbetsformer, yttrande i författningsfrågor och förslag till arbetsordning. Arbetsordningar för Stockholms, Göteborgs och Malmö tingsrätter har utfärdats av Kungl. Maj:t. Annan arbetsordning för tingsrätt fastställs av hovrätten. Hovrätten är chefsmyndighet.

#### 4.4.6 Hyresnämnd och arrendenämnd

Chefen för nämndkansliet och alla som är eller innehar förordnande att vara ordförande i nämnd och som hör till samma kansli deltar vid avgörandet av viktigare frågor om organisation eller arbetsformer, yttrande i författningsfrågor och annat ärende som kanslichefen finner vara av särskild vikt.

#### 4.4.7 Kammarrätt

Kollegium i kammarrätt består av presidenten, en lagman, tre kammarrättsråd och en assessor. Kollegiet utses av plenum som utgörs av samtliga anställda med motsvarande tjänstebestämmelser. I kollegium avgörs viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, frågor om anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse, vissa tjänstetillsättningar, frågor om disciplin, åtal m. m. samt andra frågor som hänskjuts till kollegiet.

#### 4.4.8 Universitet m. m.

Även om utredningen, som utförligare redovisas i annat sammanhang, inte tar upp frågan om personalrepresentation i det högsta beslutande organet vid universitet och högskolor m. m., har utredningen funnit anledning att här i korthet redovisa beslutsorganisationens uppbyggnad



och pågående försöksverksamhet. Den omedelbara styrelsen vid varje universitet handhas av ett konsistorium, som består av rektor (ordförande), prorektor och dekanerna, i vissa fall även förvaltningschefen. Dessutom finns på några håll ytterligare ledamot, utsedd genom val av fakultet bland dess ledamöter.

Kungl. Maj:t bemyndigade den 17 juli 1968 och den 10 juli 1969 universitetskanslersämbetet (UKÄ) att utan hinder av vissa föreskrifter i universitetsstadgan besluta om försöksverksamhet med nya former för samarbete mellan studerande, lärare och övrig personal vid universitet och högskolor m. m. (s. k. FNYS). Föreskrifter om sådan verksamhet har därefter meddelats av UKÄ. Verksamheten har bl. a. omfattat försöksvis ändrad sammansättning av universitetens högsta beslutande organ, konsistorierna. Genom beslut den 10 november 1972 har Kungl. Maj:t medgivit att försöksverksamhet får fortsätta till utgången av budgetåret 1974/75. UKÄ har i skrivelse den 13 december 1972 meddelat föreskrifter för dessa fortsatta försök.

En utförlig redovisning av den dittillsvarande och fortsatta försöksverksamhet som UKÄ leder lämnas i ovannämnda beslut den 13 december 1972, till vilket utredningen får hänvisa (se UKÄ-aktuellt, specialnummer januari 1973).

#### 4.5 Erfarenheter av personalrepresentation

Utredningen har haft kontakt med företrädare för myndigheter och anställda där personalrepresentation har prövats. Kontakterna har framför allt avsett myndigheter vid vilka personalrepresentanter ingår i myndighetens högsta beslutande organ.

De erfarenheter som redovisats har varit positiva. Med hänsyn till att ämnesområdet varit relativt oprövat både vid den enskilda myndigheten och inom statsförvaltningen i dess helhet har dock viss osäkerhet anmälts i några fall. Frågan om under vilka förhållanden jäv skall anses föreligga har varit aktuell vid några myndigheter. Verksamheten som personalledamot i lekmannastyrelse har i något fall under den första tiden upplevts något trevande till följd av otillräcklig information om ledamotskapets innebörd. Även frågan om omfattningen av vidareinformation från styrelsearbetet och tystnadsplikt beträffande upplysningar som erhållits i styrelsen har i några fall förorsakat viss tvekan.

## Frågor som behandlas i statlig myndighets högsta beslutande organ

### 5.1 *Allmänt*

I fortsättningen begagnar utredningen uttrycket beslutsområde för att definiera alla de frågor som behandlas av en viss myndighets högsta beslutande organ.

Utredningen har i kapitel 3 redovisat olika typer av högsta beslutande organ vid statliga myndigheter. Den organisatoriska utformningen av myndighetens högsta beslutsorgan påverkar i hög grad arten av de frågor som avgörs på den högsta beslutsnivån inom myndigheten.

Detta innebär att beslutsområdet för en myndighet med lekmanstyrelse skiljer sig väsentligt från beslutsområdet för gd vid en gd-myndighet eller ämbetsmannastyrelsen vid en kollegial myndighet.

Olikheter i beslutsområdena förekommer också mellan skilda myndigheter med en och samma typ av högsta beslutsorgan. Dessa olikheter är dock inte alls lika betydande som variationerna i beslutsområden mellan myndigheter med olika typer av högsta beslutsorgan.

Utredningen har i föreliggande instruktioner tagit del av beslutsområdena för ett betydande antal högsta beslutsorgan vid statliga lekmanstyrelse-, gd- och ämbetsmannastyrelsemyndigheter. Utredningen behandlar dessa beslutsområden i avsnitten 5.2–5.4 och bilagorna 1–3. Frågan om beslutsområden för chefsmyndigheter och chefsorgan i förhållande till underställda myndigheter tar utredningen upp i avsnitt 5.5.

### 5.2 *Beslutsområden för lekmanstyrelser*

Utredningen har studerat beslutsområdena i instruktionerna för 48 statliga lekmanstyrelsemyndigheter med minst 100 anställda. Denna undersökning redovisas närmare i bilaga 1.

Undersökningen visar, att innehållet i beslutsområden för olika myndigheter med lekmanstyrelse i många fall formuleras med varierande uttryckssätt. Ibland har variationerna i formulering sin grund i speciella förhållanden vad gäller myndighetens verksamhetsområde.

För att kunna göra jämförelser mellan innehållet i de skilda lekmanstyrelsernas beslutsområden har utredningen funnit det nödvändigt att



klassificera ärendegrupperna i instruktionerna i sju olika typfrågor. Dessa typfrågor kan i korthet sägas vara följande:

1. viktigare frågor om myndighetens verksamhet (ibland specificerad fråga med hänsyn till myndighetens verksamhetsfält)
2. viktigare författningsfrågor
3. viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter
4. frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse
5. frågor om tillsättning av tjänst
6. frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningskyldighet, avstängning från tjänsten, läkarundersökning
7. andra frågor som gd hänskjuter till styrelsen

Innehållet i typfrågorna definieras mera ingående i bilaga 1.

Av bilagan framgår att – förutom typfråga 1 – typfrågorna 3, 4 och 7 förekommer i det största antalet beslutsområden.

Beslutsområdena skiljer sig särskilt från varandra beträffande typfråga 1. Detta kan förklaras med att denna inte är lika särskiljande som övriga typfrågor utan mer eller mindre ingår i de övriga. Betydande olikheter i beslutsområdenas omfattning föreligger också i fråga om typfråga 5. Här spänner variationerna mellan tillsättning av tjänst i lägst lönegrad A 18 respektive lägst lönegrad B 6. Härutöver saknar vissa instruktioner uppgift om att tjänstetillsättningsärende över huvud taget utgör styrelseärende. I sådana fall har gd i princip befogenhet att besluta i alla sådana ärenden. Det torde emellertid inte kunna uteslutas att gd enligt punkt 7 hänskjuter vissa sådana ärenden till styrelsen för beslut.

Utredningen får i övrigt hänvisa till bilaga 1.

Det bör i sammanhanget erinras om att Kungl. Maj:t genom föreskrift i instruktionerna brukar förbehålla sig befogenheten att tillsätta vissa chefstjänster inom de statliga myndigheterna.

### 5.3 Beslutsområden för det högsta beslutande organet vid gd-myndighet

Utredningen har undersökt beslutsområdena i instruktionerna för 13 statliga gd-myndigheter med minst 100 anställda. Se härom närmare bilaga 2.

Som framgår av undersökningen uppvisar beslutsområdena för det högsta beslutsorganet vid gd-myndighet inte i instruktionerna lika stora variationer som lekmannastyrelsernas beslutsområden.

Beslutsområdet vid gd-myndighet utgör vanligen i princip alla frågor i vilkas prövning gd deltar. Av de i bilaga 2 redovisade gd-myndigheterna är befogenheten att ensam besluta i typfråga 6 (disciplinstraff m. m.) undandragen gd i samtliga myndigheter utom en. Typfråga 6 avgörs i dessa myndigheter av ett kollegium av högre tjänstemän med gd som en av ledamöterna (jfr avsnitt 3.3).

För samtliga undersökta gd-myndigheter gäller att det i arbetsordning eller genom särskilt beslut kan överlämnas åt annan tjänsteman än gd att avgöra ärende eller grupp av ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på gd.



Beträffande gd-myndighets beslutsområde gäller på samma sätt som i fråga om myndigheter med lekmannastyrelse viss inskränkning till förmån för Kungl. Maj:t i befogenheten att besluta om tillsättning av vissa högre tjänster. I några fall har Kungl. Maj:t även förbehållit sig beslutsbefogenheten i fråga om vissa ärenden om längre ledighet.

En av de undersökta myndigheterna – militärapoteket – är i väsentliga avseenden underställd annan myndighet som chefsmyndighet (försvarets sjukvårdsstyrelse). Denna avgör enligt instruktionen för militärapoteket alla typfrågor 2–7 enligt avsnitt 5.2. Det torde ligga i sakens natur att också typfråga 1 i förekommande fall avgörs av chefsmyndigheten.

#### *5.4 Beslutsområden för ämbetsmannastyrelser*

Särskilda svårigheter möter när det gäller att särskilja de statliga myndigheter som har den typ av högsta beslutande organ vilken utredningen beskriver med termen ämbetsmannastyrelse (jfr avsnitt 3.4). Detta beror, som närmare utvecklats i avsnitt 3.4, på att många myndigheter vid handläggningen av vissa slags ärenden beslutar i organisationsformen ämbetsmannastyrelse, medan de i andra typer av ärenden framstår som myndighet med lekmannastyrelse eller som gd-myndighet.

Utredningen har vid sina försök till typisering av de statliga myndigheterna betraktat sådana myndigheter, där lekmannastyrelsen respektive gd (i gd-myndighet) beslutar i det övervägande antalet typfrågor enligt avsnitt 5.2, som lekmannastyrelse- respektive gd-myndighet, även om ett begränsat antal typfrågor (framför allt typfråga 6 ang. disciplinstraff m. m.) handläggs i ämbetsmannastyrelse. Från denna utgångspunkt är antalet myndigheter med övervägande ämbetsmannastyrelse begränsat.

Utredningen har gått igenom instruktionerna för myndigheter med ämbetsmannastyrelse och sammanfattat här aktuella beslutsområden i sju typfrågor. Se härom närmare bilaga 3.

#### *5.5 Beslutsområden för chefsmyndighet och för annat organ än statlig myndighet*

Som utredningen beskrivit i avsnitten 3.5 och 3.6 finns exempel på att statlig myndighets högsta beslutsorgan utgörs av annan statlig myndighet (chefsmyndighet) eller i några fall av annat organ än statlig myndighet (chefsorgan). Exempel på chefsmyndigheter och chefsorgan i förhållande till underställda myndigheter framgår av bilaga 4.

Chefsmyndigheternas och chefsorganens beslutsområden varierar i så betydande grad, att utredningen inte funnit anledning att härvidlag göra några sammanställningar med typfrågor. Förhållandena måste detaljstuderas i varje särskilt fall, innan det aktuella beslutsområdet kan avgränsas. Detta bör ske i samband med närmare undersökning av lämpliga anordningar för personalrepresentation för de anställda i myndighet som är underställd chefsmyndighet eller chefsorgan.

Den gällande grundlagen, 1809 års regeringsform, har i de delar som främst är av intresse (47 och 90 §§), inte undergått någon ändring av betydelse. Den omdaning som samhället har genomgått sedan 1809 har emellertid i viktiga hänseenden påverkat det sätt på vilket regeringsformens bestämmelser tillämpas. Den konstitutionella sedvanan har kommit att spela allt större roll i åtskilliga hänseenden. Det händer att man betecknar principer härledda ur sådan sedvana som rättsregler. Av särskild betydelse är utvecklingen mot parlamentarism.

Äldre regeringsformer innehöll en utförlig reglering av statsförvaltningens organisation och verksamhet. 1809 års regeringsform var i detta hänseende redan vid sin tillkomst mera kortfattad. Regleringen omfattade i stort sett bara regeringsmaktens och statsdepartementens organisation. Numera finns det knappast några regler i regeringsformen som direkt tar sikte på organisation eller verksamhetsformer i statliga förvaltningsmyndigheter.

Även i fråga om domstolarna är regeringsformen knapphändig. Endast för högsta domstolens och regeringsrättens vidkommande innehåller regeringsformen några regler om sammansättning och verksamhetsformer, och dessa regler gäller enbart utövandet av judiciella funktioner.

På grund av det sagda kan man slå fast att det inte finns något i regeringsformens ordalag som påbjuder eller förbjuder någon viss organisation av förvaltningsmyndigheter. Samma är förhållandet med domstolarna, bortsett från vissa bestämmelser om högsta domstolen och regeringsrätten, vilka gäller enbart dessas judiciella funktioner. Inte heller har bestämmelserna i regeringsformen ansetts innebära hinder mot omorganisation av statlig myndighet från den typ som var vanlig vid regeringsformens tillkomst – beslutande ämbetsmannakollegier – till gd-myndighet eller myndighet med lekmannastyrelse. Representation för de anställda i myndighetens högsta beslutande organ kan därför inte anses strida mot reglerna i regeringsformen.

Den statliga administrationen kan inte ses enbart som ett medel för snabbt förverkligande av den politiska ledningens intentioner. Därför kan tanken på ett inflytande på myndigheternas verksamhet för de anställda



eller för utomstående grupper inte avisas såsom innebärande en försvagning av det demokratiska inflytandet över statsförvaltningen. I stället blir sättet att organisera förvaltningsmyndigheterna en praktisk fråga. Det är då klart att det inte finns fog för att hävda att någon särskild organisationsmodell skulle kunna sägas vara oförenlig med parlamentarismens principer, sådana dessa har införlivats med svensk statsrätt. Man gör således inte våld på dessa principer, om man låter företrädare för myndighets personal medverka i myndighetens ledning. Det är från nu anlagda synpunkter utan betydelse, om till företrädare för personalen utses en person som själv är anställd vid myndigheten eller exempelvis en ombudsman inom en personalorganisation.

Föreliggande förslag till ny regeringsform (prop. 1973:90) innefattar inte några väsentliga ändringar i här ovan behandlade frågor.

Utredningen får i övrigt hänvisa till en av experten Holmberg avfattad promemoria i ämnet (bilaga 5).



# 7 Representation för de anställda i statlig myndighet med lekmannastyrelse

## 7.1 Principiella synpunkter

Direktiven för utredningen slår fast vissa skäl för representation för de anställda i styrelserna för de statliga myndigheterna. Representationen bör vara ägnad att hos de anställda skapa ökat intresse och engagemang för myndigheternas samhällsfunktion och villkor och bidra till gynnsamma förutsättningar för företagsdemokratiska förhållanden på arbetsplatsen. Dessutom vinnas enligt direktiven i vissa frågor ett ökat erfarenhetsunderlag för myndigheternas beslut.

I likhet med tankegångarna i direktiven finner utredningen det väsentligaste motivet för personalrepresentation vara värdet för de anställda att genom sina fackliga organisationer från sina utgångspunkter kunna påverka verksamheten inom myndigheten både kortsiktigt och på längre sikt. I nuvarande lekmannastyrelser är redan nu olika intressegrupper företrädda. Representanterna för sådana grupper har beretts plats i styrelsen bl. a. för att genom sina erfarenheter och kunskaper förstärka underlaget för myndighetens beslut i väsentliga frågor. Men samtidigt har de därigenom blivit i tillfälle att från sina särskilda utgångspunkter påverka inriktningen av myndighetens verksamhet, allt naturligtvis inom de ramar som riksdag och regering dragit upp för verksamheten i fråga. En komplettering av kretsen av styrelseledamöter med representanter för de anställda är väl förenligt med detta principiella betraktelsesätt. Personalledamöten kan ges samma ställning i styrelsen som övriga ledamöter. Redan nu ingår för övrigt i åtskilliga statliga myndigheters lekmannastyrelser företrädare för de stora personalorganisationerna.

Även de övriga motiv för personalrepresentation, som framhålls i direktiven, finner utredningen väsentliga. I sammanhanget bör enligt utredningens mening också beaktas att de anställda genom styrelserepresentation får tillgång till ett bredare informationsunderlag som bakgrund till och motiv för styrelsens ställningstaganden i olika frågor.

I detta sammanhang finns emellertid anledning att även granska sådana skäl som möjligen skulle kunna anses principiellt tala mot personalrepresentation.

Ett sådant skäl kan tänkas vara vad som i utredningens direktiv

beskrivs som politiskt demokratiska krav. Innebörden av detta begrepp som grund för undantag från ett system med personalrepresentation är inte helt klart. När formuleringen används i direktiven torde därmed närmast ha avsetts sådana förhållanden, där myndighetens exekutiva verksamhet i påfallande hög grad är ett utflöde av riksdagens och regeringens intentioner med ett visst beslut eller beträffande ett speciellt ämnesområde och där närmare regler saknas för myndighetens handlande. Som exempel på myndigheter med sådan typ av verksamhet skulle ev. kunna anges arbetsmarknadsstyrelsen, bostadsstyrelsen, statens invandrarverk. Vissa svårigheter i förhållande till politiskt demokratiska krav i angivna bemärkelse skulle möjligen kunna befaras uppstå, om personalrepresentationen utformades på ett sätt som avvek från den hittills genomförda försöksvisa styrelserepresentationen inom statsförvaltningen. Utredningen har utformat sitt förslag till principer för styrelserepresentation bl. a. med tanke härpå. Utredningen föreslår sålunda — vilket utvecklas i avsnitt 7.9 — att personalrepresentant i princip skall få samma ställning som övriga ledamöter i lekmannastyrelsen. Ett sådant system med personalrepresentation i de statliga myndigheternas högsta beslutande organ kan såvitt utredningen har kunnat finna inte komma att träda för när de intressen som man vill skydda genom hänvisning till politiskt demokratiska krav.

Ett annat skäl mot personalrepresentation skulle kunna tänkas vara vissa lekmannastyrelsers särskilda sammansättning, t. ex. styrelserna för arbetsmarknadsstyrelsen och länsstyrelse.

Utredningen vill f. n. inte utesluta att förhållandena i fråga om viss myndighets styrelse kan vara sådana att personalrepresentation där kan visa sig svärgegenomförbar. Detta är emellertid enligt utredningens mening inte något principiellt skäl mot personalrepresentation i allmänhet utan närmast en praktisk fråga om utformningen av personalrepresentationen vid viss myndighet. Huruvida och på vilket sätt utredningens principförslag angående utformningen av styrelserepresentation kan behöva modifieras i fråga om vissa myndigheter får det fortsatta utredningsarbetet visa. Det torde emellertid, såvitt nu kan bedömas, endast bli fråga om ett mindre antal myndigheter, där avsteg behöver göras från de av utredningen nu föreslagna principerna för personalrepresentation i lekmannastyrelse.

Samma synpunkter finner utredningen tillämpliga när det gäller att bedöma om viss myndighets särskilda arbetsuppgifter kan tänkas lägga hinder i vägen för personalrepresentation i lekmannastyrelse. Arbetsuppgifternas art kan enligt utredningens mening inte anses utgöra något principiellt hinder mot personalrepresentation. Det fortsatta utredningsarbetet får utvisa, om arbetsuppgifterna inom viss myndighet av praktiska skäl nödvändiggör särskild utformning av personalrepresentationen i lekmannastyrelsen.

I åtskilliga statliga myndigheters lekmannastyrelser ingår f. n. ledamöter som har sin huvudsakliga verksamhet förlagd till en huvudorganisation enligt Slotsbacksaftalet eller till annan facklig organisation, vanligen LO eller TCO. Enligt utredningens mening kan olika skäl föreligga för sådan representation. Förekomsten av sådana ledamöter utgör enligt utredning-



ens mening inte något principiellt skäl mot att tillämpa utredningens allmänna principer för styrelserepresentation för de anställda vid myndigheten. Utredningen ser det som en praktisk fråga, om de anställda vill bli representerade i styrelsen av någon som redan är ledamot i styrelsen eller föredrar annan person som personalledamot.

Utredningen har under sitt arbete med att utarbeta grundläggande principer för personalrepresentation i statlig myndighets högsta beslutsorgan inte funnit andra principiella skäl mot personalrepresentation i lekmanastyrelse på det sätt utredningen föreslår.

## *7.2 Utredningens principiella förslag*

Utredningens överväganden beträffande motiv för styrelserepresentation för de anställda leder fram till en principiell uppfattning om lämpligheten och önskvärdheten av personalrepresentation i de statliga myndigheternas styrelser.

Att personalrepresentation är förenlig med bestämmelserna i regeringsformen och i övrigt med grunderna för vårt statsskick har utredningen utvecklat i kapitel 6.

Utredningen föreslår således i princip, att styrelserepresentation införs i de statliga myndigheternas lekmanastyrelser. Utredningen vill dock i detta sammanhang påminna om att styrelsens beslutsbefogenheter begränsas av de ramar riksdag och regering fastställer för omfattningen och inriktningen av myndighetens verksamhet liksom för myndighetens organisation, skyldigheter och befogenheter.

## *7.3 Tillämpningen av principförslaget*

Utredningen har i kapitlen 2 och 3 närmare utvecklat innebörden av begreppen myndighet och styrelse i utredningssammanhanget. Därav framgår både att myndighetsbegreppet är långt ifrån entydigt och att lekmanastyrelsernas sammansättning och arbetsuppgifter varierar i viss utsträckning.

Utredningens principförslag om personalrepresentation i myndighet med lekmanastyrelse är till följd av dessa omständigheter inte utan vidare tillämpligt beträffande alla sådana myndigheter. Den analys av förhållandena vid statliga myndigheter med lekmanastyrelse som utredningen företagit har dock visat att principerna om personalrepresentation bör utan ytterligare utredning kunna göras tillämpliga på ett betydande antal myndigheter. Utredningen hänvisar härvidlag till förteckningen i bilaga 8. Antalet anställda vid dessa myndigheter uppgår till omkring 200 000, inräknat de myndigheter i vilkas styrelse redan nu försöksvis förekommer representation för de anställda.

De myndigheter med lekmanastyrelse som inte finns förtecknade i bilaga 8 bör enligt utredningens mening inte utan ytterligare analys få personalrepresentation. Utredningen avser att i sitt fortsatta arbete tillsammans med berörda myndigheter och deras anställda undersöka hur sådan representation bör anordnas och lägga fram förslag om lämpliga lösningar. Där inte de särskilda förhållandena nödvändiggör avsteg från de



allmänna principer för personalrepresentationens utformning och innehåll som utredningen lägger fram i fortsättningen av detta betänkande, bör nämnda principer vinna tillämpning också vid dessa senare analyserade myndigheter.

Enligt direktiven bör utredningen emellertid endast om särskilda skäl föreligger lägga fram förslag om representation för de anställda inom sådan del av statsförvaltningen där utrednings- och försöksverksamhet i bl. a. hithörande frågor redan förekommer.

Utredningen har i kapitel 4 redovisat de statliga myndigheter där de anställda redan är representerade i det högsta beslutande organet. Representationen i dessa myndigheter har i varierande utsträckning fått formen av försöksverksamhet. Uttalad karaktär av försök har den verksamhet med nya former för samarbete mellan studerande, lärare och övrig personal vid universitet och högskolor m. m. (s. k. FNYS), för vilken utredningen redogjort i avsnitt 4.4.8. Även personalrepresentationen vid vissa ungdomsvårdsskolor (avsnitt 4.2.8) har fått sådan uppläggning att försökskaraktären är uppenbar. Inom utbildningsväsendet pågår också annan försöksverksamhet (avsnitt 4.2.9) än FNYS. Här förekommer olika former av representation från varierande grupper, beroende på förhållandena vid skilda utbildningsanstalter m. m.

I några lekmannastyrelser vid centrala statliga myndigheter har under senare år införts personalrepresentation, t. ex. i statens vattenfallsverk (avsnitt 4.2.1), styrelsen för internationell utveckling (4.2.4), televerket (4.2.7). Härvid har uttryckligen förklarats, att verksamheten är av försökskaraktär.

Verksamheten inom FNYS och utbildningsväsendet i övrigt inbegrips enligt utredningens mening i det undantag som direktiven anger. Utredningen har inte funnit sådana särskilda skäl föreligga som skulle motivera ett avbrytande av pågående försöksverksamhet för tillämpning av utredningens principiella förslag. Här liksom beträffande annan försöksverksamhet, som kommer att fortsättas, finns dock anledning att före slutligt ståndpunktstagande i frågan om lämpligt representationssystem överväga en övergång till utredningens principförslag.

Till skillnad från FNYS m. m. bör pågående försöksrubricerad personalrepresentation vid ungdomsvårdsskolorna och ovannämnda centrala statliga myndigheter ombildas i enlighet med de principiella förslag utredningen lägger fram. Det saknas enligt utredningens mening i dessa fall anledning att fortsätta med personalrepresentation i oförändrad form. Förutsättning för förändring bör dock vara att de anställda vid här avsedd myndighet genom sina fackliga organisationer uttrycker önskemål om övergång till utredningens principiella representationssystem.

På samma sätt och i samma ordning bör nuvarande representationsmetoder justeras vid myndigheter, där personalföreträdare tagits in i lekmannastyrelsen utan att detta förhållande rubricerats som försöksverksamhet (t. ex. datamaskincentralen för administrativ databehandling — avsnitt 4.2.5).

#### 7.4 *Antalet anställda hos myndigheten*

De principiella motiven för personalrepresentation i myndighet med lekmannastyrelse har enligt utredningens mening särskild tyngd beträffande myndigheter med ett stort antal anställda. Det ligger i sakens natur att informations- och samrådsvägarna är kortare och smidigare i myndigheter med ett mera begränsat antal anställda.

I lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar har rätt till personalrepresentation stadgats beträffande aktiebolag och ekonomiska föreningar med i genomsnitt minst 100 arbetstagare. Utredningen har vid sina överväganden funnit en motsvarande storleksordning i fråga om statliga myndigheter lämplig som en huvudregel. Olika skäl kan dock motivera tillämpning av utredningens principiella representationssystem även vid myndigheter med ett mindre antal anställda. Ett sådant skäl kan vara att personalrepresentation försöksvis redan förekommer vid myndigheten, t. ex. ungdomsvårdsskola. Andra anledningar kan vara särskilda förhållanden vid myndigheten i fråga om personalsammansättning, arbetsuppgifter, organisatoriska förhållanden. Utredningen avser att i varje särskilt fall överväga förhållandena härvidlag vid sina fortsatta analyser av de statliga myndigheter där utredningens principförslag inte redan nu föreslås bli genomfört.

#### 7.5 *Ärendetyper i vilka personalrepresentation bör förekomma*

Som framgår av avsnitt 5.2 är beslutsområdet för lekmannastyrelser relativt ensartat för olika myndigheter. Allmänt kan konstateras att de viktigaste frågorna inom myndighetens verksamhetsområde innefattas i lekmannastyrelses beslutsområde. Framför allt ägnar lekmannastyrelserna genomgående sin verksamhet åt viktigare frågor om planläggning, organisation och ekonomi. Därutöver behandlar styrelserna vissa frågor om tillsättning av tjänst. Här skiljer sig dock beslutsområdena mellan olika lekmannastyrelser. Medan vissa styrelser enligt sin instruktion har att besluta enbart i ärenden om tillsättning av de allra högsta tjänsterna vid myndigheten — i den mån inte Kungl. Maj:t förbehållit sig beslutanderätten i sådant ärende — åligger det andra styrelser att meddela beslut i tillsättningsärenden även relativt långt ner på löneskalan.

Relativt många lekmannastyrelser har enligt sin instruktion till uppgift att behandla frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning. I vissa myndigheter med lekmannastyrelse ankommer beslut i sådana ärenden på särskilda kollegier, sammansatta av gd och vissa chefstjänstemän. Exempel finns också på att gd ensam beslutar i sistnämnda slag av ärenden.

Enligt utredningens uppfattning bör personalrepresentant i lekmanastyrelse delta i alla i styrelsen förekommande ärenden. Utredningen bortser härvidlag från det förhållandet att personalrepresentant på samma sätt som annan styrelseledamot av jäv kan vara förhindrad att delta i handläggningen av visst ärende i styrelsearbetet. Utredningen behandlar frågan om jäv i avsnitt 7.6.3.



Utredningen har i bilaga 1 gjort vissa sammanställningar av lekmannastyrelsernas beslutsområden vid vissa statliga myndigheter. Sammanställningarna visar att vissa variationer mellan beslutsområdena förekommer. Utredningen anser det angeläget att personalinflytandet i styrelsesammanhang vid olika myndigheter blir så enhetligt som möjligt, även om styrelsernas beslutsområden skiljer sig från varandra till omfattningen. Utredningen föreslår i sådant syfte, att personalrepresentant i styrelse med begränsat beslutsområde skall ha rätt att som jämbördig ledamot ingå i den kollegiala nämnd som finns vid vissa styrelsemyndigheter för handläggning av ovannämnda frågor om disciplinstraff m. m. Beslutar gd ensam i sådana frågor, bör personalrepresentant ha samma rätt att närvara m. m. som tillkommer föredragande och annan särskilt tillkallad befattningshavare.

Utredningen vill tillfoga att den ser den kollegiala nämnden resp. gd som delar av det högsta beslutande organet i styrelsemyndighet med begränsat beslutsområde. Detta motiverar förslaget om personalrepresentation på formellt sett lägre beslutsnivå i styrelsemyndighet än lekmannastyrelsen.

## 7.6 Personalrepresentants rättigheter och skyldigheter

### 7.6.1 Personalrepresentants rättigheter

Utredningen anser att personalrepresentant i myndighet med lekmannastyrelse skall ha samma ställning som övriga ledamöter, när han deltar som ledamot i lekmanastyrelsen eller kollegial styrelse vid myndigheten, och som övriga närvarande, när han deltar i handläggningen av ärende, där beslut meddelas av chefen (gd). Detta innebär bl. a. att personalledamot i lekmanastyrelse, ämbetsmannastyrelse och annat kollegialt beslutsorgan bör ha rösträtt i likhet med övriga ledamöter.

I fall då personalrepresentant i myndighet med lekmanastyrelse deltar i handläggningen av sådant ärende inom beslutsområdet enligt bilaga 7, där gd ensam beslutar, bör personalföreträdarens befogenheter omfatta rätt att vara närvarande, yttra sig, ställa förslag och reservera sig.

Personalrepresentant bör i samma mån som annan beslutsmedverkande ha tillgång till det underlag och den information som är nödvändigt för ståndpunktstagande i visst ärende. Det bör normalt ankomma på föredragande att ansvara för att så sker.

### 7.6.2 Personalrepresentants skyldigheter

Med de rättigheter utredningen föreslår att personalrepresentant skall få följer också skyldigheter och ansvar.

Den som åtar sig uppgiften att vara personalrepresentant är skyldig att fullgöra alla med denna uppgift förenade åligganden. Representant kan således inte undandra sig medverkan i verksamheten i ledningsorganet i annat fall än då jäv föreligger. Även om handläggningen av och beslut i visst ärende kan vara förenat med ställningstaganden, som är ömtåliga och besvärliga för en företrädare för de anställda, måste denne uppfylla sitt åtagande fullt ut.



Personalrepresentant har samma ansvar för beslut, i vilket han deltagit eller vid vilket han närvarit, som övriga deltagare eller närvarande. Överensstämmer beslut inte med personalrepresentants uppfattning om den riktiga utgången av visst ärende, kan han i vanlig ordning reservera sig mot beslutet. Gör han inte det, blir han ansvarig för beslutet på samma sätt som övriga beslutsmedverkande och kan drabbas av påföljder liksom de.

Enligt vad utredningen närmare utvecklar i avsnitten 7.6.3 och 7.6.4 har personalrepresentant samma skyldigheter som övriga beslutsmedverkande när det gäller att ställa sig till efterrättelse gällande bestämmelser om jäv och sekretess.

### 7.6.3 Jäv

När de anställda i denna sin egenskap blir representerade i en statlig myndighets högsta beslutande organ uppkommer ett antal jävsfrågor.

Ställning måste i första hand tas till frågan, om personalrepresentant obegränsat bör få delta i handläggningen av sådana ärenden i styrelsen (motsvarande) som direkt eller indirekt berör myndighetens personal eller en del av denna, eller om representanten i större eller mindre utsträckning bör anses jävig. Vid bedömningen av denna fråga måste utgångspunkten vara samhällets intresse av att förekommande ärenden handläggs objektivt och opartiskt. Det skulle ev. kunna hävdas att det är svårt för personalrepresentant att vara helt objektiv i ärenden av nyss angivet slag. Å andra sidan skulle syftet med personalrepresentation förfelas, om företrädarna för de anställda alltid skulle anses jäviga i ärenden av intresse för personalen. Det kan erinras om att representanter för andra intressen redan deltar i myndighetsbeslut. I förarbetena till förvaltningslagen (1971:290) har i denna fråga den ståndpunkten intagits, att en person som sitter i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresse-representant bör anses jävig att ta befattning med ärenden som rör detta intresse. Samma principiella ståndpunkt bör enligt utredningens mening intagas i fråga om personalrepresentant i styrelse (motsvarande). Det förhållandet att personalrepresentant företräder de anställda bör således inte i och för sig utgöra hinder för deltagande i behandlingen av frågor av intresse för personalen. Vissa sådana frågor kan dock vara av den art att lämpligheten av personalrepresentants deltagande i handläggningen kan ifrågasättas av andra skäl. Experten Vogel diskuterar i sin promemoria i ämnet (bilaga 6) olika avgränsningar härvidlag och anvisar två alternativa lösningar. Den ena lösningen innebär att personalrepresentant inte skulle få delta vid behandlingen av dels fråga rörande anställnings- eller arbetsvillkor varom avtal får träffas, dels fråga rörande stridsåtgärd. Det andra alternativet motsvarar det jävsområde som valts i lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Enligt denna lag får arbetstagarledamot inte delta i styrelsens behandling av frågor som rör stridsåtgärd, fråga som rör förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal eller fråga som rör uppsägning av kollektivavtal. Denna jävsbestämmelse har motiverats med

att de anställda i de uppräknade frågorna framstår som en klar facklig motpart till företaget och att personalföreträdares deltagande i handläggningen av sådan fråga skulle tunna ut skiljelinjen mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Utredningen delar uppfattningen att vissa skäl kan tala för en bestämning av jävsområdet på så sätt att jäv anses föreligga – förutom i fråga rörande stridsåtgärd – i fråga rörande anställnings- eller arbetsvillkor som får regleras genom avtal. Emellertid anser utredningen detta alternativ alltför restriktivt redan med nuvarande utformning av det avtalsförbudna området i 3 § statstjänstemannalagen (1965:274). Restriktiviteten i detta alternativ skulle ytterligare markeras vid en ev. inskränkning av avtalsförbudet i 3 §. Enligt utredningens uppfattning bör värdet för alla parter av ett system med personalrepresentation i myndighetens högsta beslutande organ utnyttjas så långt möjligt. Vidare är det enligt utredningens mening önskvärt med så stor enhetlighet som möjligt inom arbetslivet när det gäller de anställdas inflytande i ledningsorganen inom myndigheter och företag. Dessa överväganden leder utredningen fram till den uppfattningen att det andra av Vogel anvisade alternativet bör väljas.

Utredningen förordar således att personalrepresentant förklaras jävig vid styrelsens (motsvarande) behandling av fråga som rör stridsåtgärd, som rör förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal eller som rör uppsägning av kollektivavtal.

Utredningen vill i jävsfrågan endast tillfoga, att personalrepresentant härutöver givetvis i visst ärende kan på samma sätt som annan ledamot vara att betrakta som jävig enligt någon av punkterna i 4 § första stycket förvaltningslagen.

Utredningen hänvisar i övrigt beträffande jäv till framställningen i bilaga 6.

#### 7.6.4 Sekretess

I svenskt förvaltningsarbete är alla hos en myndighet förvarade handlingar allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningens mening. Huvudregeln är att de är tillgängliga för envar, är offentliga handlingar. Undantag från denna regel stadgas i den s. k. sekretesslagen. Inskränkningarna i offentligheten skall göras så begränsade som möjligt.

Skall en handling hållas hemlig får den inte lämnas ut till allmänheten. För att inte syftet med sekretessen skall förfelas, får inte heller innehållet i en hemlig handling yppas muntligen av den som i tjänsten har tillgång till handlingen. Utredningen bortser här och i fortsättningen från vissa undantag från regeln om tystnadsplikt vid meddelande för publicering i tryckt skrift, radio eller television av uppgift i hemlig handling.

Syftet med hemlighållande av handling tillgodoses bäst, om antalet anställda hos myndigheten som får ta del av innehållet i hemlig handling begränsas så långt möjligt. Myndigheterna tillämpar också restriktivitet i detta hänseende.

I den mån uppgift i hemlig handling – hemlig uppgift – behöver yppas vid handläggningen av ärende i myndighets högsta beslutsorgan, kommer personalföreträdare att få del av sådan uppgift. Eftersom varje personal-



företrädare har ämbetsansvar, är han skyldig att iaktta de regler om tystnadsplikt, för vilka utredningen ovan i korthet har redogjort. Det innebär för det första att personalrepresentanten inte får yppa den hemliga uppgiften för den som inte i sin tjänst behöver få del av den. Härav följer bl. a. att han är skyldig att hemlighålla uppgiften, även om myndigheten inte slagit fast något visst handlingsmönster härvidlag. Han måste vidare följa de regler i övrigt om begränsningar i möjligheten att yppa hemlig uppgift som myndigheten kan ha uppställt.

Från nu angivna utgångspunkter är det tänkbart att personalrepresentant kan komma i den situationen att han är förhindrad att yppa viss hemlig uppgift för annan eller andra anställda vid myndigheten. Detta förhållande kan vara besvärande om personalrepresentanten behöver och har tillfälle att diskutera viss fråga med andra representanter för de anställda vid myndigheten, t. ex. styrelsen i den lokala fackliga organisationen, och för att belysa frågan skulle vilja yppa hemlig uppgift. Personalföreträdaren torde i sådant fall böra i förväg utverka medgivande till att i angiven omfattning och till uppgiven personkrets yppa den hemliga uppgiften. Enligt utredningens bedömning torde behov av sådant medgivande inte uppkomma särskilt ofta, varför problemets omfattning synes begränsad.

### *7.7 Antal personalrepresentanter*

Utredningen har i avsnitt 4.2 behandlat de myndigheter i vilkas lekmanstyrelser försöksvis redan ingår personalföreträdare. Vissa av dessa har för utredningen redovisat sina erfarenheter av försöksverksamheten. En erfarenhet har tämligen genomgående visat sig vara önskvärdheten av att i styrelsearbetet ha tillgång till någon med vilken man närmare kan diskutera uppkommande styrelseärenden.

I viss utsträckning behandlar personalledamot styrelseärenden i sin egen fackliga organisations ledningskrets, innan sådant ärende avgörs av myndighetens styrelse. Ibland låter det sig dock inte göra på grund av tidsbrist och/eller ärendets ömtåliga karaktär. Ett för de flesta myndigheters del mycket begränsat antal ärenden i styrelsearbetet är av direkt hemlig natur. Sådana ärenden får inte behandlas i en mer vidsträckt krets av anställda utanför den direkta beslutsgruppen (se avsnitt 7.6.4). Ett sannolikt större antal ärenden innehåller uppgifter av ömtålig natur, vars yppande till en större krets av anställda kan innebära risk för obehag eller skada för privatperson. I sådana ärendens handläggning eftersträvas diskretion, även om handlingarna i ärendet inte är sekretessbelagda.

I styrelsearbetet kan också förekomma behandling av frågor på utredningsstadiet. Myndighetens chef kan t. ex. vilja preliminärt höra styrelseledamöternas allmänt principiella uppfattning i viss fråga för att först vid en senare tidpunkt presentera styrelsen ett fullständigt utarbetat förslag till beslut i frågan inom ramen för den principiella inställning styrelsen givit uttryck för.

Av dessa och liknande skäl framstår det för utredningen som förklarligt att personalrepresentant kan hysa önskemål om att i styrelsearbetet ha tillgång till någon kollega för diskussion av vissa styrelseärenden.



Utredningen vill härmed inte ha sagt att styrelseärendena bör handläggas med onödig diskretion. Tvärtom finner utredningen det naturligt att personalrepresentant diskuterar för de anställda betydelsefulla styrelseärenden med ledningen för den lokala fackliga organisationen, om representanten känner osäkerhet rörande organisationens uppfattning och övriga omständigheter, t.ex. sekretesshänsyn eller tidsnöd, inte omöjliggör sådan diskussion.

Det har vidare uppgivits för utredningen att personalrepresentant i styrelsen någon gång haft en viss känsla av isolering i styrelsearbetet i förhållande till övriga styrelseledamöter. Förklaringen härtill kan ligga i att den dittillsvarande styrelsen arbetat tillsammans under relativt lång tid och därigenom kommit att bilda ett sammansvetsat arbetslag, som det inte varit helt lätt för den nyutträdde personalrepresentanten att komma in i. I en sådan situation kan förekomsten av flera personalrepresentanter i styrelsen ha sitt värde.

Hos några försöksmyndigheter är de anställda representerade med två personer. Detta har för utredningen uppgivits ha enbart positiva effekter av den art som redovisats ovan.

Vid statliga myndigheter är de anställda ofta organiserade i mer än en personalorganisation. Slottsbacksavtalet räknar med fyra statliga huvudorganisationer. Personalrepresentation bör visserligen i princip innebära, att de anställda får möjlighet att lägga fram sina synpunkter i viss central fråga och påverka myndighetens beslut. Det kan emellertid inte bortses från att de anställda vid myndigheten inte alltid utgör en så homogen grupp att de har en gemensam uppfattning i alla styrelseärenden. Det är i sådana fall värdefullt både för de olika grupperna av anställda och för myndigheten, att förekommande skiljaktiga uppfattningar kommer till direkt uttryck i styrelsens arbete.

Nu anförda synpunkter talar för att de anställda får mer än en ledamotspost i styrelsen.

Många styrelser för statliga myndigheter är antalsmässigt relativt små. Tillkomsten av personalrepresentation bör inte i alltför betydande grad få rubba detta förhållande. En relativt sett avsevärd ökning av antalet styrelseledamöter kan befaras göra styrelsearbetet onödigt omständligt och tidskrävande. Det är olämpligt att förändra styrelsens omfång i sådan grad att dittills tillämpade arbetsformer försväras eller omöjliggörs.

Sammansättningen av nuvarande styrelser kan förmodas ha bestämts framför allt utifrån effektivitets- och lämplighetssynpunkter. Utredningen finner det med hänsyn härtill mindre välbetänkt att minska de nuvarande styrelseledamöternas antal i motsvarande grad som personalrepresentanter tillkommer.

Utredningens senast anförda synpunkter talar närmast för en personalrepresentation med enbart en ledamot.

Det finns enligt utredningens mening inte grund för den bedömningen att personalrepresentationens inflytande i styrelsearbetet står i direkt matematisk relation till antalet personalledamöter i förhållande till antalet övriga ledamöter. Större betydelse härvidlag har de personliga kvalifikationerna hos de skilda ledamöterna. Styrkan i de sakliga argumenten och förmågan att lägga fram åsikter måste tillmätas stor betydelse.

se i sammanhanget. Det finns ingen anledning förmoda att inte personalrepresentant väljs med all den omsorg som krävs för att de anställda skall få företrädare som fyller sådana kvalitetskrav.

Det kan å andra sidan inte helt bortses från att antalet representanter i vissa fall kan ha betydelse för graden av inflytande i styrelsearbetet.

Mot bakgrund av nu redovisade synpunkter har utredningen funnit övervägande skäl tala för en personalrepresentation i lekmanastyrelse med två ledamöter, ett antal som f. ö. också fastställts i lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Utredningen har i avsnitt 7.5 föreslagit att personalledamot i lekmanastyrelse under vissa förhållanden deltar även i gd-beslut samt i kollegialt beslutsorgan i frågor om disciplinstraff m. m. Det synes lämpligt att sådan befogenhet tillkommer båda styrelseledamöterna.

### *7.8 Suppleanter*

I några lekmanastyrelser, däribland en med personalrepresentation (4.2.2), finns av Kungl. Maj:t förordnade suppleanter. Utredningens allmänna uppfattning att personalledamots ställning inte bör avvika från övriga styrelseledamöters motiverar att suppleant bör finnas för personalföreträdare i samma omfattning som för övriga styrelseledamöter. Suppleant bör vara personlig.

Vad nu sagts avser suppleant i lekmanastyrelse. I kollegialt beslutsorgan inom myndighet med lekmanastyrelse förekommer inte något system med förordnade suppleanter.

### *7.9 Utseende av personalrepresentanter*

I utredningens direktiv uttalas bl. a. att ett led i en strävan att vidga de anställdas möjligheter till inflytande på den egna arbetsplatsen är att de statsanställda genom sina fackliga organisationer blir representerade i statsmyndigheternas styrelser.

Utredningen delar uppfattningen att de fackliga organisationerna bör få ett avgörande inflytande över valet av personalrepresentanter. Denna uppfattning framstår i skenet av personalorganisationernas ansvarsmedvetande, anseende och starka ställning på den svenska arbetsmarknaden som i högsta grad välmotiverad. Personalrepresentant behöver i denna sin verksamhet den basorganisation som den fackliga organisationen utgör.

Utredningen har i det föregående föreslagit personalrepresentation i olika högsta beslutssammanhang inom myndighet med lekmanastyrelse (på nivåerna lekmanastyrelse, ämbetsmannastyrelse, gd). Hittillsvarande ledamöter i lekmanastyrelse utses av Kungl. Maj:t. I några fall har Kungl. Maj:t i myndighetens instruktion angivit att den som upprätthåller viss befattning eller funktion skall vara ledamot. Detta gäller regelmässigt i fråga om gd (motsvarande) vid myndighet med lekmanastyrelse. Ledamot, som inte är självskriven enligt stadgande i instruktionen för myndigheten, utses nämligen, vanligen genom beslut av Kungl. Maj:t. I några fall har Kungl. Maj:t i instruktionen föreskrivit, att vissa ledamöter



utes i annan ordning (vanligen av överordnad myndighet eller — i några fall — av kommunalt organ). Utredningen har den uppfattningen att personalrepresentant i statlig myndighet skall ha samma ställning som övriga styrelseledamöter.

Det är önskvärt att personalrepresentant företräder så stora grupper av de anställda som möjligt. Vid de statliga myndigheterna finns f. n. fyra personalorganisationer som i huvudavtal med staten (Slottsbacksavtalet) betecknas som huvudorganisation. I sådan organisation ingår ett större eller mindre antal underorganisationer. Det synes utredningen lämpligt att tillägga personalorganisation, som har ställning som huvudorganisation, befogenhet att föreslå personalrepresentant. Utredningen finner det naturligt att personalrepresentant som regel utväljs bland de anställda vid den aktuella myndigheten. Det kan dock inte uteslutas att övervägande skäl anses föreligga att i visst fall utvälja någon person som inte är anställd vid myndigheten i fråga. Det bör tillkomma personalorganisationen att själv avgöra hur val av personalrepresentant skall ske och vem som skall väljas.

Representativitetssynpunkter motiverar att personalrepresentation inte får förekomma vid myndighet där inte minst hälften av de anställda är organiserade i personalorganisation (-organisationer) med ställning som huvudorganisation.

Den huvudorganisation som organiserar det största antalet anställda vid myndigheten bör enligt utredningens mening med hänsyn till representativitetssynpunkter ha befogenheten att föreslå en personalrepresentant. Den huvudorganisation som organiserar det näst största antalet anställda vid myndigheten bör av samma skäl få föreslå den andra personalrepresentanten. Är mer än 80 % av de anställda vid myndigheten organiserade i en och samma huvudorganisation bör denna ha befogenhet att föreslå båda personalrepresentanterna.

Utredningen förutsätter att huvudorganisationerna vid tillämpningen av sina befogenheter att föreslå personalrepresentant har kontakter med varandra, så att representanterna har möjlighet att i det praktiska arbetet företräda så stora grupper av de anställda som möjligt.

Företrädare för personalorganisationen ingår redan nu i ett ganska stort antal statliga myndigheters lekmannastyrelser. Huruvida dessa ledamöter i fortsättningen skall representera de anställda vid myndigheten med de särskilda befogenheter som utredningen föreslår bli förknippade härmed — ledamotskap i kollegialt beslutsorgan i disciplinfrågor m. m., närvarorätt m. m. i vissa ärenden, där gd beslutar — bör vara en fråga för de anställdas organisationer att i varje särskilt fall ta ställning till. Detta är enligt utredningens uppfattning enbart en praktisk fråga.

#### 7.10 Mandattid

Enligt utredningens förslag skall personalledamot föreslås av personalorganisation. Formerna för val av representant och kretsen av valbara kandidater avgör personalorganisationen. Även frågan om mandattidens längd bör vara en fråga som personalorganisationen bör få avgöra i varje särskilt fall. Som allmän princip bör personalorganisationerna dock



lämpligen tillämpa en bestämd, inte alltför lång mandatperiod, förslagsvis tre år, där inte övriga av Kungl. Maj:t utsedda ledamöter förordnas för annan bestämd tidsperiod. I sistnämnda fall framstår det som naturligt att personalorganisationen accepterar samma mandattid som Kungl. Maj:t avser att tillämpa för de övriga ledamöterna.

När fråga är om mandattid för sådan personalrepresentant på gd- eller ämbetsmannastyrelsenivå i lekmannastyrelsemyndighet, som också är ledamot i lekmannastyrelsen, följer av utredningens förslag i övrigt, att samma mandattid som fastställts för uppdraget som ledamot i lekmannastyrelsen också är tillämplig för ledamotskapet i ämbetsmannastyrelsen och på gd-nivå.

### 7.11 Entledigande av representant

Behörig personalorganisation skall lämna förslag på personalledamot och mandattid. Dessa regler är uttryck för utredningens uppfattning att de anställda genom sin personalorganisation självständigt bör ha befogenhet att föreslå vem de vill ha som sin företrädare i myndighetens högsta beslutande organ. Från denna utgångspunkt finner utredningen övervägande skäl tala för att den personalorganisation som föreslagit personalrepresentant också bör kunna få vederbörande utbytt, om organisationen finner skäl till detta.

## Representation för de anställda i högsta beslutande organ vid annan statlig myndighet än myndighet med lekmannastyrelse

### 8.1 *Principiella synpunkter*

Utredningen skall enligt direktiven överväga, om de anställda i denna sin egenskap bör delta i beslut även vid sådana statliga myndigheter, vilkas högsta beslutande organ inte utgörs av lekmannastyrelse.

Utredningen har i kapitel 7 utvecklat de skäl som enligt utredningens uppfattning talar för personalrepresentation i lekmannastyrelse. Åtskilligt av vad där anförs kan i lika mån andragas som motiv för personalrepresentation hos övriga statliga myndigheter. I ett betydelsefullt hänseende skiljer sig dock de grundläggande förhållandena mellan myndigheter med lekmannastyrelse och med annat högsta beslutande organ, något som påverkar motiven för representation från de anställdas sida.

Till skillnad från i lekmannastyrelser ingår inte företrädare för olika intressenter i övriga statliga myndigheters högsta beslutande organ (jfr kapitel 3 om olika slag av högsta beslutande organ vid statlig myndighet). Däremot har skilda expertfunktioner inom myndigheten beretts tillfälle att påverka myndighetens beslut, i egenskap av antingen deltagare eller närvarande, när beslutet fattas, eller genom medverkan i föregående beredning. Dessa experter har att anlägga framför allt formella och tekniska synpunkter på beslutets innehåll. Det ingår däremot ofta inte i deras uppgifter att bedöma ärendena från de mera allmänna utgångspunkter som en representativ personalorganisation kan utveckla. Inte heller har sådana experter vanligen till uppgift att värdera olika lösningar utifrån de konsekvenser dessa skulle få för de anställda. Representant för de anställda som bereds tillfälle att medverka i handläggningen av ärende har däremot de erfarenheter och den bakgrund att vederbörande bör kunna anlägga mera allmänna synpunkter på olika lösningar av ärendet. Härigenom breddas underlaget för myndighetens beslutsfattare, vilket allmänt sett måste leda till bättre underbyggda beslut.

Övriga i kapitel 7 närmare utvecklade motiv för personalrepresentation i lekmannastyrelse har enligt utredningens bedömning samma tyngd när fråga är om representation vid fattande av beslut i det högsta beslutande organet vid andra typer av statliga myndigheter. Utredningen hänvisar härvidlag till framställningen i kapitel 7.



## 8.2 Utredningens principiella förslag

Mot bakgrund av de synpunkter utredningen redovisat i avsnitt 8.1 finner utredningen skäl föreslå att personalrepresentant – med anknytning till utredningens grundläggande förslag angående personalrepresentation i lekmanstyrelse – i princip bereds tillfälle påverka ställningstagandet av det högsta beslutande organet även vid myndighet som saknar lekmanstyrelse.

## 8.3 Tillämpningen av principförslaget

Direktiven för utredningen synes närmast utgå från att införande av personalrepresentation inte skall påverka det högsta beslutsorganets organisatoriska uppbyggnad.

Som utredningen tidigare redovisat i kapitel 3 föreligger betydande variationer i uppbyggnaden av olika typer av statliga myndigheters högsta beslutande organ. Dessa varierande förhållanden påverkar också ofrånkomligen utformningen av personalrepresentationen. Utredningen har strävat efter att konstruera sådana lösningar i fråga om personalrepresentants ställning och inflytandegrad vid olika typer av myndigheter som så långt möjligt leder till enhetlighet härvidlag. Det har emellertid inte varit möjligt att helt eliminera de organisatoriska förhållandenas inverkan på formerna för och innehållet i personalrepresentationen.

Utredningen har därför övervägt åtgärder av organisatorisk art för att undvika dessa variationer. Vid flera av de kontakter utredningen haft med företrädare för myndigheter med lekmanstyrelser har från myndighetshåll framhållits värdet från olika synpunkter av det tillämpade systemet med lekmanstyrelse. En viktig punkt har därvid angetts vara att den breddning från olika håll inom samhällslivet av kretsen beslutande personer, som systemet inneburit, medfört ett demokratiserande inslag i beslutsarbetet. Vidare har systemet med lekmanstyrelse medfört en eftersträvansvärd ökning av den allmänt medborgerliga insynen i de statliga myndigheternas verksamhet. En sådan insyn innebär ett kontrollerande inslag och kan leda till ökad förståelse i samhället för myndighetens beslut i väsentliga frågor.

Systemet med lekmanstyrelse har således åtskilliga fördelar enligt talesmän för myndigheter som redan prövat det. Några påtagliga nackdelar i form av t. ex. förlängda beslutstider har däremot inte redovisats.

Utredningen har vid sina överväganden funnit att önskvärdenheten av enhetlighet i personalrepresentationen i och för sig bäst tillgodoses genom införande av lekmanstyrelse vid de statliga myndigheter som nu saknar sådan, där detta med hänsyn till förhållandena i övrigt är möjligt och lämpligt. Även andra väsentliga skäl för tillämpning av systemet med lekmanstyrelse har – som utredningen nyss redovisat – framhållits för utredningen under dess arbete. Utredningen har funnit dessa synpunkter så beaktansvärda att utredningen inte velat underlåta att redovisa dem. Utredningen föreslår att lämpligheten att i högre grad än f. n. tillämpa systemet med lekmanstyrelse prövas. En sådan prövning torde dock, åtminstone beträffande vissa myndigheter, ta relativt lång tid i anspråk.

Även vid sådana myndigheter bör likväl enligt utredningens mening personalrepresentation införas snarast möjligt. Utredningen anser därför att andra åtgärder för personalrepresentation i sådana myndigheter bör vidtas utan att resultatet av en prövning av frågan om införande av lekmannastyrelse avvaktas.

De typer av högsta beslutande organ som är aktuella i detta kapitel har utredningen beskrivit i avsnitten 3.3 (gd-myndighet), 3.4 (ämbetsmannastyrelse), 3.5 (chefsmyndighet) och 3.6 (chefsorgan). De typer av ärenden, i vilka beslut meddelas av dessa högsta beslutsorgan, varierar i betydande grad (se härom närmare i kapitel 5). Utredningen begagnar termen beslutsområde för att ange de typer av ärenden beträffande vilka viss myndighets högsta beslutande organ meddelar beslut. Variationer i fråga om beslutsområdets omfattning och innehåll förekommer i viss utsträckning mellan myndigheter med samma typ av högsta beslutande organ. Variationerna i beslutsområde är dock avsevärt mycket större mellan olika typer av högsta beslutande organ, t. ex. ämbetsmannastyrelse å ena sidan och gd i gd-myndighet å den andra. Beslutsområdena för det högsta beslutande organet i vissa gd-myndigheter respektive i vissa myndigheter med ämbetsmannastyrelse beskrivs närmare i bilaga 2 respektive 3.

Beslutsområdena för vissa lekmannastyrelser redovisas i bilaga 1. Av denna bilaga framgår att vissa variationer förekommer mellan de undersökta lekmannastyrelsernas beslutsområden. Variationerna hänger samman med skiljaktigheter i organisation och arbetsuppgifter men har också sin grund i det förhållandet att beslutsområdet för varje lekmannastyrelse terminologiskt anknyts konkret till arbetsuppgifterna inom den myndigheten. Utredningen har i bilaga 7 sökt återge innehållet i de undersökta lekmannastyrelsernas beslutsområden i något mera generella termer. Bilaga 7 innehåller således en beskrivning i något mindre detaljerade ordalag av de frågor som allmänt sett kan sägas ingå i en lekmannastyrelses beslutsområde.

Utredningens principiella uppfattning är att personalrepresentationen i statliga myndigheter i största möjliga utsträckning bör utformas så enhetligt som möjligt i fråga om innehåll och organisation. Från denna utgångspunkt har utredningen stannat för att i fråga om personalrepresentation vid myndighet utan lekmannastyrelse föreslå att beskrivningen i bilaga 7 av lekmannastyrelsernas normala beslutsområde bör tas till utgångspunkt för utformningen av motsvarande beslutsområde för övriga myndigheter. Detta innebär att personalrepresentant i gd-myndighet och myndighet med ämbetsmannastyrelse bör äga vara närvarande vid respektive delta i handläggningen av viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde, i viktigare författningsfrågor och frågor om organisation, arbetsordning o. d., i större ekonomiska frågor, tjänstetillsättningsfrågor, frågor om disciplin, åtal m. m., allt i den mån sådant ärende avgörs på gd- respektive ämbetsmannastyrelsenivå.

Personalrepresentationen på gd- och ämbetsmannastyrelsenivå i gd-myndighet samt på ämbetsmannastyrelse- och gd-nivå i myndighet med ämbetsmannastyrelse som högsta beslutande organ bör även i övrigt



utformas i så stor överensstämmelse med förslaget om personalrepresentation i lekmanstyrelsemyndighet som möjligt. Detta innebär att antalet personalrepresentanter, sättet att föreslå dem och utse dem m. m. bör vara ensartat. Likaså bör skyldigheter och rättigheter för sådana personalrepresentanter såvitt möjligt vara desamma. Utredningens synpunkter i fråga om jäv, sekretess m. m. gäller även här avsedda personalrepresentanter.

Vad utredningen nu anfört angående tillämpningen av det principiella förslaget om personalrepresentation i annan myndighet än myndighet med lekmanstyrelse låter sig emellertid inte genomföras utan närmare överväganden med hänsyn till de särskilda förhållandena i organisatoriska och andra hänseenden vid de skilda myndigheterna. Sådana överväganden måste grundas på ytterligare analyser av varje särskild myndighet. Utredningen avser att under sitt fortsatta arbete företa sådana analyser i samarbete med företrädare för varje berörd myndighet och dess anställda.

Ett av motiven för den föreslagna personalrepresentationen är den möjlighet till förbättrad information för de anställda om bakgrunden till ställningstaganden i myndighetens högsta beslutande organ som systemet medför. Utredningen förutsätter att denna möjlighet kommer att tas till vara av personalrepresentanterna. Att så sker förändrar självfallet inte myndighetens ansvar som arbetsgivare att liksom hittills bereda de anställda erforderlig information.

Utredningen vill i detta sammanhang erinra om de synpunkter angående sekretess och tystnadsplikt som utredningen lagt fram i avsnitt 7.6.4. Även om en uppgift som lämnas exempelvis i styrelsen inte omfattas av författningsreglerad eller på handlingssekretess grundad tystnadsplikt, kan den likväl vara av sådan karaktär att den inte bör spridas till utomstående. I vissa fall kan en juridiskt verksam tystnadsplikt föreskrivas genom beslut av styrelsen, t. ex. till skydd för enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. I andra fall, exempelvis när preliminära planer på omorganisation eller nya verksamhetsgrenar diskuteras i styrelsen, torde denna möjlighet inte stå till buds. I den mån behov av förtrolighet föreligger i sådan fråga kan detta inte tillgodoses på annat sätt än genom att de närvarande, vanligen sannolikt på förslag av ordföranden, kommer överens om att betrakta lämnade upplysningar som förtroliga. Det måste då också ankomma på de närvarande att enligt eget omdöme avgöra om och, i så fall, i vilken omfattning de i sådana ärenden skall föra uppgifterna vidare.



Personalrepresentanter kan i arbetet i myndighetens högsta beslutande organ komma att möta för dem obekanta ämnesområden och frågeställningar. De nya förhållandena kan avse t. ex. styrelsens arbetsformer, sättet för den enskilde att arbeta i styrelsen, gällande bestämmelser om sekretess och jäv, om programbudgetering och petitaarbete. Den enskilde personalrepresentanten kan också vara tveksam om sin roll i styrelsen. Utredningen vill i detta sammanhang tillägga att samma situation kan föreligga för annan nyutsedd styrelseledamot än personalrepresentant.

Vissa av nu angivna frågor torde vara av den art att det faller sig naturligt att personalrepresentanten får utbildning och information av eller genom den fackliga organisation som föreslagit honom. I andra hänseenden kan en av vederbörande myndighet eller särskilt centralt utbildningsorgan, t. ex. statens personalutbildningsnämnd, anordnad utbildning synas motiverad. Det torde få ankomma på berörda parter att generellt eller från fall till fall avgöra frågor om utbildning av och information för personalrepresentant. Parterna har i detta hänseende ett starkt gemensamt intresse av att personalföreträdare blir så väl skickad som möjligt att uppfylla de ansvarsfulla krav som personalrepresentationen ställer. Av vad utredningen nyss anført framgår att här avsedd utbildning kan i vissa delar vara lämplig att även tillhandahålla annan nytillträdd styrelseledamot än personalrepresentant.

De ekonomiska frågor som uppkommer i anslutning till utredningens principförslag är av sådan karaktär att utredningen inte funnit anledning att närmare ta upp dem. Utredningen vill därför härvidlag anlägga enbart vissa principiella synpunkter.

Det synes utredningen motiverat att låta personalrepresentant, som är anställd hos myndigheten och tjänstgör där, behålla eljest utgående lön under den tid representanten fullgör uppdrag som personalföreträdare i myndighetens högsta beslutande organ. Denna verksamhet bör jämföras med eljest fullgjord tjänstgöring. Personalföreträdare behöver härutöver använda viss tid för förberedelsearbete till sammanträde. Huruvida sådant arbete sker på eljest ordinarie arbetstid eller på fritid torde vanligen närmast vara en lämplighetsfråga. Om, i vilken utsträckning och hur sådan tid bör kompenseras, torde böra bestämmas i särskild ordning.

Den slutliga lösningen av frågor om kostnaderna för den utbildningsverksamhet som utredningen diskuterat i kapitel 10 liksom av övriga med utredningens förslag sammanhängande frågor av ekonomisk eller annan art torde böra föregås av överläggningar mellan berörda parter.



Utredningen föreslår i princip att de anställda i statliga myndigheter med som regel minst 100 anställda skall bli representerade i myndighetens högsta beslutande organ. Personalrepresentationen skall avse det beslutsområde som normalt tillkommer lekmannastyrelse. En beskrivning av lekmannastyrelsernas normala beslutsområde med sju olika typfrågor lämnas i bilaga 7. Personalrepresentation i annan myndighet än sådan med lekmannastyrelse föreslås få i princip samma beslutsområde (bilaga 7).

Utredningen har tagit del av synpunkter på och erfarenheter av den mera försöksvisa verksamhet med personalrepresentation som hittills har bedrivits vid vissa statliga myndigheter (kapitel 4). I den mån erfarenheter redan nu har ansetts kunna redovisas för utredningen – försöksverksamheten har i vissa myndigheter bedrivits endast kort tid – har dessa varit positiva.

Utredningen har funnit det angeläget att företagsdemokratien inom de statliga myndigheterna snarast möjligt ytterligare förstärks i enlighet med de principiella synpunkter på personalrepresentation som utredningen nu lägger fram. Detta gäller både myndigheter med redan tillämpad personalrepresentation i det högsta beslutande organet och andra myndigheter. Utredningen har i sådant syfte särskilt studerat de organisatoriska förhållandena och arbetsuppgifterna vid de statliga myndigheter som har lekmannastyrelse och valt ut de myndigheter där övervägande skäl enligt utredningens mening talar för att principförslaget redan på nuvarande stadium skulle kunna tillämpas. De myndigheter utredningen avser är förtecknade i bilaga 8. De utgörs dels av myndigheter med varierande, redan existerande former av personalrepresentation, dels av myndigheter utan sådan representation. Antalet anställda i dessa myndigheter uppgår till ungefär 200 000. Förhållandena vid de myndigheter bland dessa, där personalrepresentation hittills inte har förekommit, synes enligt utredningens uppfattning inte i alltför betydande grad skilja sig från förhållandena vid de myndigheter där personalrepresentation redan med framgång har prövats.

Det synes lämpligt att utredningen – jämsides med sitt fortsatta arbete i övrigt – följer utvecklingen i fråga om den föreslagna personalrepresen-

tationen i dessa myndigheter i kontakt med vederbörande myndighet och personalrepresentanterna vid denna.

Som utredningen i det föregående har framhållit gör framför allt de organisatoriska förhållandena vid många myndigheter det nödvändigt med ytterligare överväganden av frågan om lämpligaste anpassning av utredningens principförslag till förhållandena vid de enskilda myndigheterna. Detta gäller både vissa myndigheter med lekmannastyrelse och de myndigheter och organ som enligt utredningens terminologi betecknas som ämbetsmannastyrelse- eller gd-myndighet samt som chefsmyndighet eller chefsorgan respektive underställd myndighet. Utredningen avser att i sitt fortsatta arbete pröva principförslagets genomförande på myndighet för myndighet och löpande lägga fram de förslag till personalrepresentationens utformning i sådan myndighet eller grupp av myndigheter. De principiella modellerna för utformning av personalrepresentation vid olika typer av myndighet kommer därvid att bilda underlag för utredningens fortsatta överväganden och förslag, i den mån inte remissutfallet eller andra omständigheter ger Kungl. Maj:t anledning att utfärda tilläggsdirektiv för utredningens vidare arbete.



# Bilaga 1      Typer av beslutsområden för vissa lekmannastyrelser

I bilagan redovisas beslutsområdena för lekmannastyrelserna vid de myndigheter som är förtecknade i bilaga 8 (utom konsumentverket) samt härutöver statens personalpensionsverk och statens personalnämnd, sammanlagt 48 myndigheter.

Lekmannastyrelsernas beslutsområden omfattar två eller flera av följande typfrågor.

Typfråga	Antal styrelser i vilkas beslutsområde frågan ingår
1. Viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde.	
1a. Allmänt angivna frågor t. ex.	23
Viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde.	
Ärenden som angår verksamhetens allmänna inriktning och utnyttjande i stort av tillgängliga resurser samt mera betydelsefulla ärenden eller uppgifter av visst slag.	
Frågor om omfattning och inriktning av myndighetens verksamhet.	
Frågor av principiell innebörd för myndighetens verksamhet.	
Frågor av särskild vikt inom myndighetens verksamhetsområde.	
1b. Mer detaljerad specificering av vissa frågor t. ex.	16
Frågor om medelsplacering, anskaffning av nödvändiga rörelsemedel.	

Typfråga

Frågor om riktlinjer för inrättande, öppethållande eller indragning av postanstalter.	
Viktigare ärenden om lantbrukets rationalisering.	
Fråga om årlig arbetsplan.	
Fråga om förslag till taxa.	
Utlåtande till Kungl. Maj:t i vattenmål.	
Fråga om hemställen enligt miljöskyddslagen.	
Frågor om igångsättande av mera omfattande undersökningar.	
Fråga om allmänna riktlinjer för upplysningsverksamheten.	
Frågor om riktlinjer för meddelande av visering eller uppehålls-, bosättnings- eller arbetstillstånd eller för avgörande av medborgarskapsärenden.	
Viktigare anmärkningar som framställts vid revision.	
För domänverket och Assi viktigare gemensamma frågor.	
2. Viktigare författningsfrågor.	41
3. Viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.	47
4. Frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse.	47
5. Frågor om tillsättning av tjänst	
... i lägst A 18	3
... i lägst A 23	5
... i lägst A 24	1
... i lägst A 25	2
... i lägst A 26	9
... i lägst A 30	1
... på lpl B	1
... i lägst B 5	3
... i lägst B 6	1
... som chef för fastighetsbildningsmyndighet	1
	<hr/>
	27



Typfråga	Antal styrelser i vilkas beslutsområde frågan ingår
6. Frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten, läkarundersökning.	33
7. Andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.	48

Lekmannastyrelserna grupperade efter "beslutsområdestyp", dvs. efter vilka typfrågor utöver typfråga 1 som ingår i resp. styrelses beslutsområde.

Beslutsområdestyp	Ingående typfrågor						Antal styrelser	Antal anställda cirka
	2	3	4	5	6	7		
A	x	x	x			x	11	116 170
B	x	x	x	x		x	2	47 980
C	x	x	x		x	x	8	26 160
D	x	x	x	x	x	x	20	12 650
E		x	x	x	x	x	4	1 490
F		x	x	x		x	1	300
G						x	1	200
H		x	x		x	x	1	110

Antal styrelser	41	47	47	27	33	48	48	205 060
-----------------	----	----	----	----	----	----	----	---------

## Bilaga 2      Typer av beslutsområden för det högsta beslutande organet vid vissa gd-myndigheter

I bilagan redovisas beslutsområdena för det högsta beslutande organet vid följande gd-myndigheter med sammanlagt cirka 10 200 anställda: försvarets civilförvaltning, försvarets sjukvårdsstyrelse, militärapoteket, fortifikationsförvaltningen, värnpliktsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, tullverket, byggnadsstyrelsen, Kungl. biblioteket, nationalmuseum med östasiatiska museet, kommerskollegium, rikets allmänna kartverk, Sveriges geologiska undersökning.

I gd-myndighet beslutar generaldirektören ensam i fråga i vars prövning han deltar. Som undantag härifrån gäller för samtliga tretton här behandlade gd-myndigheter utom värnpliktsverket att fråga om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning avgörs av ett kollegium av högre tjänstemän med gd som en av ledamöterna.

För försvarets sjukvårdsstyrelse och värnpliktsverket beslutar Kungl. Maj:t i fråga om viss typ av längre ledighet för militär eller civilmilitär personal som innehar eller uppehåller tjänst i lägre lönegrad än C 1.

För militärapotekets del är undantaget de frågor som skall avgöras av försvarets sjukvårdsstyrelse som chefsmyndighet för apoteket.

För samtliga myndigheter gäller att det i arbetsordning eller genom särskilt beslut kan överlämnas åt annan tjänsteman än generaldirektören att avgöra ärende eller grupp av ärenden som inte är av sådan beskaffenhet att prövningen bör ankomma på generaldirektören.



## Bilaga 3      Typer av beslutsområden för det högsta beslutsorganet vid vissa myndigheter med ämbetsmannastyrelse

I bilagan redovisas beslutsområdena för ämbetsmannastyrelserna vid följande myndigheter med sammanlagt nära 14 000 anställda: högsta domstolen, regeringsrätten, hovrätterna, tingsrätterna, hyresnämnderna och arrendenämnderna, kammarrätterna, bankinspektionen, försäkringsrådet, universiteten.

Beslutsområdena kan sammanfattas i nedanstående sju typfrågor.

### Typfråga

1. Vissa viktigare, i instruktionen särskilt angivna frågor om planläggning och verksamhet.
2. Avgivande av yttrande i författningsfrågor.
3. Viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.
4. Frågor om förslag till anslagsframställning eller fastställande av stat och andra frågor av större ekonomisk betydelse.

5. Frågor om tillsättning av tjänst

	lgr
förslag till kammarrättsråd	C 1
Förslag till e. o. revisionssekreterare i HD, regerings- rättssekreterare	B 6
förslag till kammarrättsassessor	B 4
tjänst i lägst	A 26
antagning av kammarrättsfiskal	A 25
förordnande som ledamot i hovrätt eller teknisk ledamot i fastighetsdomstol eller vattendomstol	

6. Frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, avstängning från tjänstgöring eller läkarundersökning.

7. Andra frågor som hänskjuts till plenum (motsv.).

## Bilaga 4 Exempel på chefsmyndigheter och chefsorgan

Begreppen chefsmyndighet och chefsorgan definieras i avsnitten 3.5 och 3.6.

I följande sammanställning ges exempel på chefsmyndigheter och chefsorgan i förhållande till underställda myndigheter.

### 1. Chefsmyndigheter

#### *Underställd myndighet*

tingsrätt  
hyresnämnd  
arrendenämnd  
statens kriminaltekniska  
laboratorium  
interneringsnämnden  
ungdomsfängelsenämnden  
militärapoteket  
statens rättskemiska  
laboratorium  
ungdomsvårdsskola  
länsläkarväsendet  
datamaskincentralen för ad-  
ministrativ databehandling  
landsarkiv  
folkskoleseminarium  
förskollärarseminarium  
slöjdlärarseminariet  
seminarium för huslig ut-  
bildning  
statens skolor för vuxna  
konstfackskolan  
sjöbefälsskola  
statens institut för högre  
utbildning av sjuksköterskor

#### *Beslutande myndighet*

hovrätt  
hovrätt  
hovrätt  
  
rikspolisstyrelsen  
kriminalvårdsstyrelsen  
kriminalvårdsstyrelsen  
försvarets sjukvårdsstyrelse  
  
socialstyrelsen  
socialstyrelsen  
socialstyrelsen  
  
statskontoret  
riksarkivet  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen  
  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen  
skolöverstyrelsen



nomadskola	skolöverstyrelsen
specialskolor	skolöverstyrelsen
sjuksköterskeskola	skolöverstyrelsen
statens skogsinstitut	skolöverstyrelsen
lantbruksnämnd	lantbruksstyrelsen
statens hingstdepå och stuteri	lantbruksstyrelsen
Alnarpsinstitutet	lantbrukshögskolan
statens skogsmästarskola	skogshögskolan
sprängämnesinspektionen	kommerskollegium
länsarbetsnämnd	arbetsmarknadsstyrelsen
länsbostadsnämnd	bostadsstyrelsen
överlantmätarmyndighet	lantmäteristyrelsen
statlig fastighetsbild- ningsmyndighet	lantmäteristyrelsen
lokal skattemyndighet	länsstyrelsen
kronofogdemyndighet	länsstyrelsen

## 2. Chefsorgan

### *Underställd myndighet*

livrustkammaren

riksantikvarieämbetet och  
statens historiska museum

### *Beslutande organ*

nordiska museets nämnd  
(nordiska museet är stiftelse)

vitterhets-, historie- och  
antikvitetsakademiens för-  
valtningsutskott

# Är det förenligt med vårt statsskick att ge de anställda hos statlig myndighet representation i myndighetens ledning?

Promemoria av *Erik Holmberg*

## 1 Inledning

Syftet med promemorian är att belysa frågan, om det är förenligt med grunderna för vårt statsskick att låta dem som är anställda hos statlig myndighet bli representerade i myndighetens styrelse eller bli företrädare vid avgörandet av ärenden hos myndigheten i andra former än genom styrelsebeslut. Vad som sägs om styrelse gäller inte bara styrelse med majoritet av personer som inte är tjänstemän hos myndigheten ("lekman-nastyrelse") utan också kollegial ämbetsmannastyrelse och annat av tjänstemän sammansatt organ som prövar disciplinfrågor m. m. (frågor som avses under 5.2.6). Då det talas om avgörande av ärenden i andra former än genom styrelsebeslut åsyftas avgörande av myndighetens chef eller annan tjänsteman, som fattar beslut på myndighetens vägnar, efter föredragning; den medverkan av företrädare för de anställda som här kan komma i fråga är närvaro med yttrande- och reservationsrätt. — I det följande talas sammanfattningsvis om representation för de anställda i myndighetens ledning e. d.

Frågan kompliceras av att begreppet statsskick inte är entydigt. Den gällande grundlagen, 1809 års regeringsform, har i de delar som främst är av intresse (47 och 90 §§) inte undergått någon ändring av betydelse. Den omdaning som samhället har genomgått sedan 1809 har emellertid i viktiga hänseenden påverkat det sätt på vilket regeringsformens bestämmelser tillämpas. Den konstitutionella sedvanan har kommit att spela allt större roll i åtskilliga hänseenden. Det händer att man betecknar principer härledda ur sådan sedvana som rättsregler. Av särskild betydelse är utvecklingen mot parlamentarism, som återspeglades i regeringsformens text först genom ändringar år 1969 i samband med enkammarreformen och då ganska ofullständigt (genom införande av institutet mistroendeförklaring och nya regler om riksdagsupplösning). Det uppstår lätt diskussion om regler härledda ur konstitutionell sedvana. Diskussionen kan gälla både frågan, om sedvanan har utvecklats till en bindande regel, och frågan, vad regeln i så fall innebär. Vad beträffar de frågor som behandlas i denna promemoria kan det hävdas skilda meningar, om parlamentarismens genomförande har fått (eller bör få) några konsekven-



ser med avseende på förhållandet mellan regeringen och underordnade myndigheter och vilka dessa konsekvenser i så fall är.

## 2 Bestämmelser i 1809 års regeringsform

Äldre regeringsformer innehöll en utförlig reglering av statsförvaltningens organisation och verksamhet. 1809 års regeringsform var i detta hänseende redan vid sin tillkomst mera kortfattad. Regleringen omfattade i stort sett bara regeringsmaktens och statsdepartementens organisation. Numera finns det knappast några regler i regeringsformen som direkt tar sikte på organisation eller verksamhetsformer i statliga förvaltningsmyndigheter. Som undantag kan möjligen, med en vidsträckt definition av begreppet förvaltningsmyndighet, betraktas bestämmelser om lagrådet (21 §) och om justitiekanslern (27 §). Vissa tjänstemannafrågor – tillsättning, avsked m. m. – behandlas i 28–30, 34 och 36 §§.

Även i fråga om domstolarna är regeringsformen knapphändig. Endast för högsta domstolens och regeringsrättens vidkommande innehåller regeringsformen några regler om sammansättning och verksamhetsformer (17–20, 22, 23 och 26 §§), och dessa regler gäller enbart utövandet av judiciella funktioner.

På grund av det sagda kan man slå fast att det inte finns något i regeringsformens ordalag som påbjuder eller förbjuder någon viss organisation av förvaltningsmyndigheter. Samma är förhållandet med domstolarna, bortsett från vissa bestämmelser om högsta domstolen och regeringsrätten, vilka gäller enbart dessas judiciella funktioner.

Den statliga förvaltningens ställning i förhållande till regeringsmakten preciseras i 47 § regeringsformen: "rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän, skola förvalta de dem åliggande sysslor och värv, enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan givna äro eller framdeles kunna givas, lyda Konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar".

Man kan lägga märke till att den återgivna bestämmelsen räknar med styrning inte bara i form av generella föreskrifter utan även genom ingripanden i särskilda fall: myndigheterna skall "lyda Konungens bud och befallningar". Av intresse är i detta hänseende dels att direktiven måste ges av kungen i statsrådet, inte av enskilda statsråd, dels att regeringens möjlighet att ge direktiv begränsas av vad som framgår av lagar och vissa andra författningar. Om det exempelvis enligt en lag åligger en viss myndighet att besluta i ett ärende lär regeringen inte utan stöd i lagen kunna ge myndigheten direktiv om innehållet i det beslut som myndigheten skall fatta. I praktiken torde det vara ovanligt att kungen i statsrådet utfärdar direktiv till myndigheter om handläggning av ärenden på annat sätt än genom generella föreskrifter.

Konstruktionen av myndigheternas lydnadsplikt medför att statsrådets ledamöter inte ansvarar inför riksdagen för myndigheternas avgöranden. Ledamöternas ansvar är begränsat till de ställningstaganden de har gjort i egenskap av kungens rådgivare. Riksdagen kan inte i samband med konstitutionsutskottets granskning av statsrådets ämbetsutövning gå in

på en bedömning av statliga myndigheters beslut. Riksdagen kan inte heller i annat sammanhang pröva frågor om "verkställigheten av någon lag, författning eller inrättning" (90 §). Den kontroll som riksdagen utövar över statsmyndigheterna är indirekt (här bortses från kontrollen genom opinionsnämnden av högsta domstolen och regeringsrätten). De viktigaste organen för parlamentarisk kontroll är riksdagens ombudsmän och riksdagens revisorer. Kontrollen kan endast i klara fall av brott eller försummelse leda till att en tjänsteman skiljes från sin tjänst. I varje sådant fall fordras ett beslut i judiciell eller disciplinär ordning genom organ som inte lyder under riksdagen.

Det skulle möjligen kunna hävdas att 47 och 90 §§ regeringsformen föranleder att det strider mot författningen att låta de anställda få företrädare i myndigheternas ledning. En sådan ståndpunkt skulle kunna motiveras på följande sätt: Det tidiga 1800-talets förvaltning hade liten omfattning och tämligen statiska funktioner. Verksamhetsformerna inom den centrala förvaltningen var präglade av den gamla kollegieorganisationen. Handläggningen följde till stor del samma mönster som i kollegiala domstolar; betecknande är att många grundläggande regler i rättegångsbalken i 1734 års lag ansågs vara tillämpliga även hos förvaltningsmyndigheterna. De beslutande tjänstemännen hade till stor del juridisk utbildning. Dessa förhållanden gjorde det naturligt att styra förvaltningen främst genom författningar och andra generella föreskrifter. En förvaltningsorganisation av denna typ är en väsentlig grund för den självständighet som framgår ur 47 och 90 §§ regeringsformen. Enligt det resonemang som föres här måste det strida mot dessa bestämmelser att organisera statsmyndigheterna så att man får sämre garantier för att en styrning genom generella föreskrifter skall fungera.

Det kan emellertid genast sägas att man aldrig tidigare har givit en sådan innebörd åt reglerna i 47 och 90 §§ regeringsformen att de skulle förutsätta att statsmyndigheternas organisation förblev sådan den var 1809. Inga mera genomgripande reformer av statsmyndigheterna skulle ha kunnat genomföras, om man hade tolkat bestämmelserna så. Det hade inte varit möjligt att gå över från kollegial till byråkratisk beslutsform, det hade inte heller varit möjligt att införa "lekmannastyrelser". Det synes uppenbart att det lika litet kan hävdas att representation för de anställda i myndigheternas ledning skulle strida mot de nämnda bestämmelserna.

### 3 *Parlamentarismens principer*

Enligt 1809 års regeringsform i dess ursprungliga lydelse var makten delad mellan kungen och riksdagen. Systemet utformades så att dessa skulle balansera varandra. Statsråden var kungens rådgivare och grundade inte sin ställning på riksdagens förtroende. Detta schema ändrades genom utvecklingen till sin innebörd, så att regeringsledamöterna allt mera framstod som riksdagens förtroendemän och allt mindre som kungens. Det har i skilda sammanhang (bl. a. av författningsutredningen i SOU 1963:17 s. 132 f) framhållits att parlamentarismens princip — att statsråden skall ha riksdagens förtroende eller åtminstone tolereras av denna — fick sitt



definitiva genombrott i samband med den Edénska ministärens bildande på hösten 1917.

För den som ser saken principiellt kunde det efter parlamentarismens genomförande ligga nära till hands att anlägga följande synpunkter på statsförvaltningens organisation: Riksdagen företräder medborgarna på grund av val. Regeringen styr riket på riksdagens uppdrag. Förvaltningsmyndigheterna är regeringens, riksdagens och i sista hand medborgarnas redskap för att förverkliga medborgarnas krav och önskemål. Deras ledande tjänstemän utses av regeringen, som därvid handlar på medborgarnas uppdrag. Om vissa kategorier av medborgare, t. ex. myndigheternas tjänstemän, genom särskilt valda representanter skulle få deltaga i myndigheternas beslut jämte de av regeringen utsedda befattningshavarna, så skulle den politiska ledningen av förvaltningen försvagas.

Knappast någon torde bestrida att den svenska statsförvaltningen är uppbyggd på ett sätt som på det hela taget är förenligt med den representativa och parlamentariska demokratins principer. Som medel att genomföra de politiska organens beslut tjäna bl. a. lagar, författningar, regleringsbrev och andra på formell väg beslutade föreskrifter. Författningar måste vara utformade med den tanken att de skall vara allmängiltiga. Men man har kanske inte lyckats förutse alla fall som sedan inträffar. Författningarna är dessutom mestadels avsedda att gälla under någon inte helt kort tid. Av dessa omständigheter följer att det i vissa fall kan vara svårt att tillämpa en författningsföreskrift så att man uppnår ett resultat som helt motsvarar "lagstiftarens" avsikter. Vårt lagstiftningsmaskineri är lätttröligt och en naturlig utväg är att snabbt ändra föreskriften. Under en övergångstid kan emellertid en strikt författningstillämpning tänkas leda till att förvaltningsbeslut inte står i samklang med de värderingar som råder inom de politiska organen.

Man behöver inte se risken för att sådana skillnader mellan politiska organs aktuella värderingar och myndigheters tillämpning skall uppkomma enbart som en svaghet. Intresset av stabilitet och förutsebarhet kan i vissa fall tänkas väga tyngre än faran för mindre tillfredsställande resultat i enstaka fall. På det hela taget måste man utgå från att statsmakterna har ansett det lämpligt att myndigheterna agerar på eget ansvar i enlighet med formella föreskrifter och att fördelarna med ett sådant system i varje fall anses vara större än nackdelarna. Motiven för denna ordning faller utanför ramen för denna framställning. Det kan dock erinras om att vårt system främjar möjligheterna att delegera beslutanderätt och planeringsuppgifter från regeringen till underordnade organ. Därtill kommer att vissa åtgärder för insyn och kontroll, exempelvis besvärsinstitutet och allmänna handlingars offentlighet, lättare låter förena sig med ett sådant system.

Att myndigheterna har en form av oberoende innebär hur som helst att man inte fullt ut har förverkligat tanken att de är redskap för omedelbart genomförande av den politiska ledningens önskemål. Myndigheten är också i stor utsträckning organ för tillämpning av lag eller annan författning, och de har ett betydande ansvar för samhällsplaneringen, var och en på sitt område. Hade man avsett att göra statsförvaltningen till ett mera renodlat organ för genomförande av politiska direktiv, så hade det

legat närmare till hands att ge myndigheterna en lydnaplukt även i förhållande till departementscheferna och göra dessa parlamentariskt ansvariga för myndigheternas beslut i särskilda ärenden.

Då man alltså har valt ett system med styrning av myndigheterna genom författningar, gäller det, teoretiskt sett, att ge myndigheterna en sådan sammansättning och en sådan organisation att författningarna tillämpas så korrekt som möjligt och att myndigheterna i övrigt handlar så skickligt och insiktsfullt som möjligt.

Uppgiften att handla i enlighet med författningar och andra generella föreskrifter ändras till sin innebörd i och med att tekniken att utforma sådana föreskrifter ändras. De allt mera komplicerade samhällsförhållandena och den snabba utvecklingen på skilda områden har gjort det svårare att med tillfredsställande precision ge direktiv i författningar om lösningen av uppkommande frågor. Framåtsyftande uppgifter av typen planering är inte heller ägnade att styras genom mera ingående författningsföreskrifter. Man har i stället många gånger valt att utforma författningstexterna som allmänna ramar, så att de ger utrymme åt skilda handlingsalternativ. Ett exempel är den grundläggande föreskriften om planläggning i 9 § byggnadsstadgan (1959:612, omtryckt 1972:776): "Planläggning skall ske så, att den främjar en ur allmän synpunkt lämplig utveckling inom det område, som planen skall avse." Andra exempel kan hämtas ur ett par nyligen utfärdade cirkulär (1973:15 och 24). I det ena har regeringen anbefallt samtliga statsmyndigheter att "som vägledande vid varje beslut som är av betydelse för användningen av mark eller vatten beakta de riktlinjer som statsmakterna dragit upp för hushållningen med dessa naturtillgångar". Genom det andra har regeringen förordnat att statlig myndighet skall, "med iakttagande av vad Kungl. Maj:t och riksdagen anför, inom sitt verksamhetsområde följa de riktlinjer för regionalpolitiken som riksdagen godkänt och verka för att de allmänna regionalpolitiska mål nås som riksdagen uttalat sig för".

Man befinner sig här i ett dilemma som måste vara märkbart i varje utvecklat samhälle, även i stater med ett vidsträckt ministeransvar: Tvånget att snabbt komma till beslut och att anpassa avgörandena efter rådande omständigheter talar för att besluten fattas av fackmyndigheter som har nära kontakt med problemen, ofta av myndigheter på lokalt eller regionalt plan, samt att myndigheterna har tämligen vida ramar för sina avgöranden. Vagheten i direktiven medför emellertid en risk för oenhetlighet i tillämpningen. För vårt lands vidkommande har man försökt att komma till rätta med dessa problem genom att å ena sidan behålla systemet med oberoende myndigheter, å andra sidan ge dessa en sådan sammansättning att man får större säkerhet för en praxis som stämmer med statsmakternas önskemål och dessutom har förutsättningar att vinna anslutning bland dem som är berörda av verksamheten. Den under de senaste decennierna mest anlitade utvägen har blivit att ställa myndigheterna under ledning av "lekmannastyrelser". Man söker på detta sätt få tillgång till aktuell sakkunskap och till upplysning om åskådningar och sedvänjor som råder bland grupper som är berörda av verksamheten, man söker vidare underlätta genomförandet av besluten genom att försäkra sig om dessa gruppers förståelse och förtroende, man vill kanske slutligen



göra dem medansvariga för myndigheternas avgöranden. Ändrade beslutsformer kan således ses som ett medel att anpassa den offentliga verksamheten efter ändrade samhällsförhållanden. Man kan kanske våga hypotesen att det har varit möjligt att behålla principerna om myndigheternas oberoende och avsaknaden av ministeransvar till stor del tack vare att man har ändrat myndigheternas beslutsformer och inom myndigheterna berett utrymme för representanter för berörda organisationer m. fl.

Med den nu skildrade synen på förvaltningsorganisationens problem är det naturligt att för Sveriges vidkommande avvisa det betraktelsesätt, som ser den statliga administrationen blott och bart som ett medel för snabbt förverkligande av den politiska ledningens intentioner och som på denna grund vill avvisa tanken på ett inflytande på myndigheternas verksamhet för de anställda eller för utomstående grupper. I stället blir sättet att organisera förvaltningsmyndigheterna en praktisk fråga. Det är då självklart att det inte finns fog för att hävda att någon särskild organisationsmodell skulle kunna sägas vara oförenlig med parlamentarismens principer, sådana dessa har införlivats med svensk statsrätt.

Man gör således inte våld på dessa principer, om man låter företrädare för myndighets personal medverka i myndighetens ledning. Det är självfallet också från de nu anlagda synpunkterna likgiltigt, om man till företrädare för personalen utser en person som själv är anställd vid myndigheten eller exempelvis en ombudsman inom en personalorganisation. Det kan inte ens med fog påstås att det skulle vara oförenligt med parlamentarismens principer i nyss angivna mening att personalen fick så många företrädare i ett beslutande organ att dessa tillsammans kunde bilda majoritet. De här berörda frågorna får anses vara politiska frågor, inte frågor om konstitutionell sedvanerätt.

Givetvis bör man sörga för en rättskontroll av myndigheternas verksamhet, även om verksamhetsformerna reformeras. Vad gäller de anställdas företrädare i myndigheternas ledning kan härvid sådana problem bli aktuella som utformningen av regler om jäv, om tystnadsplikt samt om ämbetsansvar och disciplinärt ansvar för innehållet i besluten. Så länge inga särskilda regler meddelas, är personalföreträdarna i dessa hänseenden jämställda med övriga ledamöter i styrelsen respektive de tjänstemän som är närvarande vid handläggningen inför myndighetens chef (motsvarande).

#### 4 Sättet att utse personalrepresentanter

Enligt 28 § regeringsformen utnämner kungen, dvs. regeringen, innehavare av fullmaktstjänster. Den härskande uppfattningen torde vara att, om en fullmaktstjänst ändras om så att den i stället tillsättes genom konstitutorial, utnämningsbeslutet likväl skall fattas av regeringen. I fråga om ledamöter i "lekmannastyrelser" talar vissa skäl för samma slutsats. Dessa ledamöter fattar ju de grundläggande besluten i myndigheterna och har således övertagit viktiga funktioner från ordinarie tjänstemän av vilka de flesta torde ha varit tillsatta genom fullmakt.

I fråga om de flesta lekmannastyrelser, framför allt inom den centrala statsförvaltningen, torde också ledamöterna förordnas av regeringen, ofta

efter förslag av särskilt angivna organisationer eller myndigheter. Det förekommer emellertid också, kanske särskilt i fråga om regionala organ, att ledamöter utses i annan ordning. Så är fallet med universitetens styrelser, konsistorierna, och med domkapitlen. Här föreligger särskilda av historiska skäl betingade förhållanden. Även vissa organ med mera allmänna förvaltningsuppgifter består delvis av ledamöter utsedda i annan ordning än genom beslut av regeringen. Av särskilt stor praktisk betydelse torde vara att länsstyrelserna efter 1971 års omorganisation innehåller fem ledamöter valda av kommunala församlingar (som regel landstingen; se 14 och 42 §§ länsstyrelseinstruktionen 1971:460).

Med hänsyn till utvecklingen i praxis kan det knappast hävdas att 28 § RF innebär något krav på att ledamöter i lekmanstyrelser skall förordnas av regeringen. Det måste också konstateras att man i praxis inte ens har upprätthållit det kravet att avvikelser från principen i 28 § RF förutsätter föreskrift i lag. Länsstyrelseinstruktionen har exempelvis meddelats av regeringen utan att riksdagen formellt har medverkat i beslutet.

Att lägga uppgiften att utse ledamöter i myndighets styrelse hos en personalorganisation skulle innebära ytterligare ett steg. Med tanke på att 28 § RF har en avfattning som inte är avpassad efter nu rådande förhållanden är det visserligen svårt att hävda att man med ett sådant steg skulle handla klart i strid med grundlagen. Både principiella och praktiska skäl synes emellertid tala mot en sådan tillsättningsordning. En i viss mån likartad fråga var under diskussion under förarbetena till omorganisationen av länsstyrelserna, nämligen om länsbefolkningens företrädare i länsstyrelsen skulle kunna utses av länsavdelningen av Svenska kommunförbundet. Därom yttrade föredragande departementschefen (prop. 1970:103 s. 159), att en sådan ordning inte skulle vara förenlig med "kommunförbundets ställning som ett i övrigt oreglerat och från statsmakterna helt fristående organ".

Skulle det likväl anses ändamålsenligt att anförtro valet av personalrepresentanter åt personalorganisationerna, bör detta inte ske utan att riksdagen deltar i beslutet därom. Ett sådant deltagande kan lämpligen komma till stånd genom att tillsättningsproceduren regleras genom lag.

Praktiskt sett torde en ordning med förslagsrätt för personalorganisationerna och med förordnande av regeringen ge fullt tillfredsställande garantier för att personalorganisationerna får inflytande över styrelsernas sammansättning i den utsträckning som åsyftas.

Vad som nu har sagts om ledamöter i lekmanstyrelser gäller även andra fall när "lekmän" utses till ledamöter av beslutande organ, såsom disciplinnämnder och andra ämbetsmannastyrelser.

Övervägandena inom STRU om personalrepresentation i ledningen av "gd-myndigheter" syftar till att så långt möjligt ge personalen inflytande på ledningen av dessa myndigheter i samma omfattning som i fråga om myndigheter med lekmanstyrelser. Skillnaden mellan de två typerna av myndigheter är emellertid just den att beslutanderätten i en "gd-myndighet" även i stora och viktiga frågor ligger hos chefen (motsvarande), hos myndighet med lekmanstyrelse däremot i vissa fall hos styrelsen (här bortses från disciplinfrågor m. m., som även i "gd-myndigheter" tänkes



bli avgjorda av ett kollegialt organ). De tjänstemän som inom en "gd-myndighet" är närvarande vid chefens avgörande har endast yttrande- och reservationsrätt. Detta kommer enligt STRU:s förslag att gälla även personalrepresentanterna. De kommer således formellt att få samma ställning och ansvar som övriga närvarande.

Vad som har sagts i det föregående om sättet att utse personalrepresentanter i lekmanstyrelser synes i det väsentliga gälla även personalens representanter i "gd-myndigheter". Att företrädarna skulle förordnas av regeringen kan visserligen å ena sidan vara något mindre starkt motiverat, eftersom företrädarna inte har beslutanderätt. Praktiskt sett tänker man sig å andra sidan att deras medverkan skall ha så långt möjligt samma betydelse som inom myndigheter med lekmanstyrelse. Till stöd för att företrädarna förordnas av regeringen talar också i viss mån parallellen med övriga närvarande, av vilka flertalet torde vara utnämnda av regeringen. Att lägga befogenheten hos verkets chef kan inte gärna komma i fråga med hänsyn till önskvärdheten av självständighet gentemot denne, och mot att lägga den hos personalorganisation talar här samma skäl som i fråga om verken med lekmanstyrelse.

Vad som här sagts om sättet att utse personalrepresentanter begränsar sig till frågan om sådana representanter i myndigheternas ledning.

### *5 1973 års förslag till ny regeringsform*

Det genom proposition (nr 90) för 1973 års riksdag framlagda förslaget till ny regeringsform innefattar inte några väsentliga ändringar i fråga om de statliga myndigheterna. Det innehåller inte heller, bortsett från den judiciella verksamheten, några regler om hur myndigheterna skall vara organiserade. Principerna om myndigheternas lydnadsplikt är utformade på i huvudsak samma sätt som i 1809 års regeringsform, och regeringsledamöterna får lika litet som nu något parlamentariskt ansvar för myndigheternas avgöranden. Vad som har sagts i det föregående om att det inte strider mot grunderna för vårt nuvarande statskick att ge de statliga myndigheternas befattningshavare representation i myndigheternas ledning har därför tillämpning även på det föreslagna statskicket. Principen att statlig tjänst skall tillsättas av regeringen eller annan myndighet har kommit till klarare uttryck än i 1809 års regeringsform. Den nya bestämmelsen medger inte undantag ens genom lag. Förslaget innehåller däremot inget krav på att statligt uppdrag skall ges av regeringen eller annan myndighet. Därvidlag blir man alltså, liksom nu, hänvisad till analogier och allmänna överväganden; frågan torde kunna regleras genom lag eller annan författning. I ett hänseende torde dock rättsläget bli klarare enligt den nya regeringsformen, nämligen i fråga om möjligheten att till organisation överlämna befogenheten att välja personalrepresentant i förvaltande organ. I förslaget föreskrives nämligen (11 kap. 6 § 3 st.) att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning kan överlämnas till enskilt organ (bolag, förening, samfällighet eller stiftelse) endast genom lag. Med myndighetsutövning åsyftas utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (jfr 3 § 1 st. förvaltnings-

lagen). Enligt vad som yttrades under förarbetena (prop. s. 397, jfr prop. 1971:30 s. 332), omfattar begreppet myndighetsutövning bl. a. "ärenden om tillsättning av tjänst o. d.". Vad som har sagts i det föregående om att befogenhet att utse personalrepresentant bör överlåtas till personalorganisation endast genom lag vinner alltså ökad tyngd, om förslaget till regeringsform genomföres.

## 6 Sammanfattning

I promemorian belyses frågan, om det är förenligt med grunderna för vårt statsskick att låta dem som är anställda hos statlig myndighet bli representerade i myndighetens ledning (såsom ledamöter av myndighetens styrelse m. m., såsom närvarande med yttranderätt vid beslut av myndighetens chef eller annan tjänsteman e. d.).

Till en början klargöres att det inte finns något stadgande i 1809 års regeringsform som påbjuder eller förbjuder en viss organisation av förvaltningsmyndigheter i allmänhet.

Därnäst prövas argumentet att 1809 års regeringsform genom sina bestämmelser om oberoende statsmyndigheter bygger på förutsättningen att besluten fattas av ämbetsmän i kollegiala former och att det därför måste strida mot regeringsformens grunder att införa andra verksamhetsformer. Detta argument avvisas. Härvid åberopas främst att statsmakterna genom långa tider har ändrat beslutsformerna inom statsförvaltningen. En grundlagstolkning av det här antydda slaget skulle alltså helt strida mot svensk tradition.

I följande avsnitt diskuteras, om en representation för de anställda i myndigheternas ledning, utan att direkt strida mot 1809 års regeringsform, likväl kan sägas stå i strid med parlamentarismens principer sådana som dessa tillämpas i Sverige. Även denna fråga besvaras nekande. Motivet är att vår förvaltning inte är uppbyggd enbart som ett instrument för snabbt förverkligande av den politiska ledningens önskemål utan också såsom organ för tillämpning av rättsregler och för självständig planering. Detta kommer till uttryck däri att myndigheterna i viss mån står oberoende i förhållande till regeringen och att regeringens ledamöter följaktligen inte har något parlamentariskt ansvar för deras beslut i särskilda ärenden. Myndigheternas sammansättning är med denna grundsyn inte en principiell utan en praktisk fråga. Målet måste vara att få till stånd en sammansättning som ger så god säkerhet som möjligt för en korrekt utövning av myndigheternas befogenheter. Det kan då inte hävdas att någon viss typ av organisation strider mot den svenska parlamentarismens principer.

I fråga om sättet att utse personalrepresentanter i myndigheternas ledning — både i myndigheter med lekmannastyrelse och i "gd-myndigheter" — rekommenderas en ordning med förslag från personalorganisationer och förordnande genom beslut av regeringen.

Slutligen framhålls i promemorian att det för 1973 års riksdag framlagda förslaget till regeringsform inte innebär någon ändring av betydelse i här diskuterade frågor.



## Jävsfrågor som aktualiseras när de anställda hos statlig myndighet blir representerade i myndighetens ledning

Promemoria av *Lorentz Vogel*

### 1. Inledning

Det högsta organet hos de statliga myndigheterna kan vara organiserat på flera olika sätt. De huvudformer som förekommer är följande. Många myndigheter – särskilt sådana som inrättats eller omorganiserats under senare år – leds av en lekmanstyrelse, varmed här förstås en styrelse vars majoritet utgörs av personer som inte är tjänstemän hos myndigheten utan som är hämtade utifrån. Varje styrelseledamot har en röst. Vissa myndigheter leds av ett organ, vars ledamöter är tjänstemän hos myndigheten och där varje ledamot likaledes har en röst. För ett sådant organ används här beteckningen kollegial styrelse. Hos en del myndigheter ligger också i de viktigaste frågorna avgöranderätten hos chefen ensam. Besluten fattas emellertid i närvaro av och efter överläggning med vissa högre tjänstemän och ibland även utomstående personer som är knutna till myndigheten. Envar av de närvarande har rätt och skyldighet att anmäla avvikande mening för den händelse han anser att beslutet borde ha fått ett annat innehåll än vad chefen bestämt. I en del fall handläggs disciplinärenden, ärenden om avstängning från tjänstgöring och vissa angränsande ärenden av ett särskilt organ, vilket består av flera ledamöter som var och en har en röst.

Styrelserepresentationsutredningen har till uppgift att utarbeta riktlinjer för styrelserepresentation m. m. för anställda hos statlig myndighet. Härvid blir i första hand fråga om insättande av personalrepresentanter i lekmanstyrelserna. Utredningen skall emellertid också överväga i vilken utsträckning de anställda i denna sin egenskap bör vara företrädare vid beslut som fattas av kollegial styrelse, av chefen ensam i närvaro av vissa personer eller av kollegialt sammansatt organ för disciplinärenden m. m. I de fall då avgöranderätten ligger hos chefen ensam torde medverkan av företrädare för de anställda få formen av en rätt för personalrepresentanterna att yttra sig i förening med rätt och skyldighet för dem att anmäla avvikande mening. När fråga är om de anställdas representation i en statlig myndighets högsta organ oberoende av om organet har den ena eller andra formen, talas i det följande helt allmänt om representation i myndighetens ledning för de anställda.

När de anställda hos en statlig myndighet i denna sin egenskap blir företrädare i myndighetens ledning, uppkommer bl. a. frågeställningen i vad mån personalrepresentanterna bör anses jäviga att delta i handläggningen av olika typer av ärenden som rör personalkollektivet som helhet eller viss eller vissa grupper av personalen eller en eller flera enskilda anställda hos myndigheten. I det sammanhanget måste övervägas huruvida jävsbestämmelserna i förvaltningslagen (1971:290) bör kompletteras med någon specialbestämmelse i den eller de författningar som kommer att reglera de anställdas representation i myndigheternas ledning. Det är dessa och angränsande problem som kommer att behandlas i denna promemoria.

## *2. Olika typer av ärenden som kan komma att handläggas av ledningen för en statlig myndighet*

I instruktionerna för de statliga myndigheterna finns bestämmelser om hur varje myndighet är organiserad och hur beslutanderätten är fördelad mellan olika organ hos myndigheten. Reglerna i ämnet är inte fullt enhetliga utan varierar en del beroende på myndigheternas skiftande arbetsuppgifter och andra föreliggande förhållanden.

I de fall då det högsta beslutande organet utgörs av en lekmanastyrelse ankommer det ofta på denna att avgöra följande typer av frågor, nämligen viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde, viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättning av vissa högre tjänster, frågor om skiljande från tjänst eller uppdrag, frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten eller läkarundersökning samt andra frågor som myndighetens chef hänskjuter till styrelsen. Ibland anger instruktionen att lekmanastyrelsen skall avgöra vissa mera konkret utpekade frågor rörande tillämpningen av lagstiftningen på ifrågavarande förvaltningsområde. Ärenden om tillsättning av tjänster nämns i en del fall inte i uppräkningsav de frågor som skall avgöras av lekmanastyrelsen. Hos vissa myndigheter ankommer det inte på lekmanastyrelsen utan på annat organ att pröva frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning. I stor utsträckning beror det på myndighetens chef vilka ärenden utöver de instruktionsmässigt föreskrivna som kommer att handläggas av lekmanastyrelsen. Myndighetens chef har nämligen regelmässigt full frihet att hänskjuta vilka frågor han vill till lekmanastyrelsens avgörande.

När en myndighet har en kollegial styrelse, avgör denna ungefär samma typer av frågor som lekmanastyrelserna. Det förekommer dock att uppräkningsav de frågor som skall handläggas av den kollegiala styrelsen är mera begränsad. I några fall prövas frågor om disciplinär bestraffning, åtalsanmälan, avstängning från tjänstgöring och läkarundersökning av annat organ än den kollegiala styrelsen. Hos en del myndigheter skall den kollegiala styrelsen avgöra



även andra frågor än de i instruktionen särskilt nämnda, om myndighetens chef hänskjuter frågan till styrelsens avgörande. Hos vissa andra myndigheter öppnar däremot inte instruktionen denna möjlighet för chefen att vidga området för den kollegiala styrelsens beslutsfattande.

För de myndigheter där också i de viktigaste frågorna avgöranderätten ligger hos chefen ensam finns i regel i instruktionen en bestämmelse att vissa uppräknade typer av ärenden skall avgöras i närvaro av de övriga högsta tjänstemännen och ibland även några utomstående personer. De frågor som skall behandlas i denna ordning är i allmänhet viktigare författningsfrågor, viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter, frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen eller andra frågor av större ekonomisk betydelse, frågor om tillsättning av högre tjänster samt andra frågor av större vikt eller allmän räckvidd. De uppräknade typerna av ärenden är i stort sett desamma som de ärendetyper vilka förbehålls lekmannastyrelsen i myndigheter med sådan styrelse. Regelmässigt tillkommer det emellertid inte chefen ensam att avgöra frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning utan ankommer prövningen av sådana frågor på chefen och de övriga högsta tjänstemännen tillsammans, därvid varje deltagare har en röst.

Såsom framgår av det föregående är de ärenden, som kan komma att prövas av en statlig myndighets ledning, mycket olikartade. Till en del är det fråga om ärenden som direkt eller indirekt berör de anställda hos myndigheten och som därför är av särskilt intresse vid en diskussion av frågorna om jäv för de anställdas representanter i myndighets ledning. Instruktionsmässigt skall vissa frågor av denna typ avgöras av myndighetens styrelse eller i annan form som är föreskriven för de viktigaste frågornas handläggning. I övrigt kommer det i hög grad att bero av myndighetens chef vilka ärenden berörande de anställda som kommer att behandlas av myndighetens ledning. Eftersom sådana frågor kan komma upp och i detta sammanhang erbjuder särskilda problem, skall i det närmast följande en kortfattad redogörelse lämnas för regleringen av förhållandet mellan staten och dess anställda.

Från och med år 1972 är i allmänhet arbetstagare hos staten anställda som tjänstemän (KK 1971:940 om tjänstemannaanställning för arbetstagare hos staten). För sådan tjänstemannaanställning gäller med få undantag statstjänstemannalagen (1965:274). I anställningsförhållande varå denna lag äger tillämpning gäller vad som är bestämt i avtal. Det finns dock ett område inom vilket avtal inte får träffas utan som är förbehållet offentlighetsreglering. Enligt 3 § andra stycket statstjänstemannalagen får nämligen avtal inte träffas om inrättande eller indragning av tjänst eller tjänsteorganisationens utformning i övrigt eller om myndighets arbetsuppgifter, ledningen och fördelningen av arbetet inom myndigheten eller rätt till annan ledighet än semester och inte heller om anställnings- eller arbetsvillkor som regleras i statstjänstemannalagen eller i författning vartill lagen hänvisar eller enligt lagen tillhör Kungl. Maj:ts, riksdagens eller myndighets beslutanderätt. Har avtal träffats i strid mot vad nu sagts, är avtalet i denna del utan verkan.

Till det avtalsförbjudna området hör enligt statstjänstemannalagen

bl. a. frågor om vad slags verksamhet staten skall bedriva, hur den statliga verksamheten skall fördelas på olika myndigheter, myndigheternas organisatoriska uppbyggnad, myndigheternas stationeringsort och geografiska verksamhetsområde, ordningsföreskrifter för arbetsplatsen, arbetets ledning och fördelning inom myndigheten, inrättande och indragning av tjänster, frågor om tjänst skall vara ordinarie, extraordinarie eller extra, frågor om tjänst skall vara heltids- eller deltidstjänst, frågor om tjänstetillsättning och anställnings upphörande, inrättande av vikariat, villkor för innehav eller utövande av tjänst (om pensionsålder får dock avtal träffas), förening av tjänster, skyldighet att utöva annan tjänst, skyldighet att bo i anvisad bostad eller att bo på viss ort, förbud att inneha vissa bisysslor samt frågor om rätt till annan ledighet än semester, disciplinär bestraffning, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning.

Beträffande varje fråga, som inte genom statstjänstemannalagen undantagits från avtalsreglering, kan avtal träffas. Härvid kan såväl kollektivavtal som enskilt avtal komma i fråga. Avtal kan således bl. a. träffas om avlöningsförmåner, pensionsförmåner, resekostnadsersättning och traktamente, semester, sjukvårdsförmåner, arbetstidens längd och i viss utsträckning arbetstidens förläggning. Ett antal kollektivavtal har ingåtts av staten, som därvid i alla viktigare fall företräds av statens avtalsverk. I allmänna tjänsteförteckningsavtalet (ATF) har avtalsverket och ett antal huvudorganisationer på tjänstemannasidan kommit överens om lönegradsplacering av flertalet tjänster samt om ordningen för lönegradsplacering av tjänster i samband med större organisationsförändring eller inrättande av nytt verk (s. k. AB-frågor). På motsvarande sätt har huvuddelen av de allmänna anställningsvillkoren reglerats i allmänna avlöningsavtalet för statliga och vissa andra tjänstemän (AST). Detta avtal, som är uppdelat på huvudbestämmelser och specialbestämmelser, innehåller regler om bl. a. löneklassplacering, löneavdrag på grund av tjänstledighet, lönetillägg, semester och sjukvårdsförmåner. Arbetstidens längd och vissa frågor om arbetstidens förläggning har för flertalet tjänstemän reglerats i ett allmänt arbetstidsavtal (ARB). Anställningsvillkoren för vissa arbetstagare, som erhöll tjänstemannaställning genom kungörelsen 1971:940, har reglerats i avlöningsavtal för statliga tjänstemän med R-tjänster (AST-R). Myndighet som är bunden av kollektivavtal skall inom yrkesgrupp och område som avses i avtalet tillämpa detta även på arbetstagare som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal. När det gäller pensionsförmåner som resekostnadsersättning och traktamente har kollektivavtal hittills inte ingåtts – bortsett från bilersättningsavtalet – utan finns i avvaktan på avtal en offentlig-rättslig reglering.

Såsom förut sagts är det statens avtalsverk som på statens vägnar förhandlar om och ingår alla viktigare kollektivavtal. Bestämmelser i detta ämne finns i första hand i kungörelsen (1965:465) om vissa statliga kollektivavtal m. m. Med visst undantag sluter enligt 1 § denna kungörelse, om annat inte bestäms särskilt, vederbörande centrala förvaltningsmyndighet eller, om sådan myndighet ej finns, den myndighet där arbetstagaren är anställd kollektivavtal för det fåtal



arbetstagare hos staten som inte är tjänstemän. I övrigt sluts enligt 2 § samma kungörelse kollektivavtal för arbetstagare hos staten av statens avtalsverk, om annat ej bestäms särskilt. Enligt 5 § instruktionen (1965:642) för avtalsverket kan verket överlämna till annan statlig myndighet att i verkets ställe föra förhandlingar och sluta kollektivavtal om sådana frågor rörande arbetstagare hos staten som inte är av beskaffenhet att de skall underställas Kungl. Maj:t eller riksdagen. Med stöd härav har exempelvis de affärsdrivande verken, statens vägverk, arbetsmarknadsstyrelsen och sjöfartsverket fått befogenhet att ingå kollektivavtal beträffande arvodestjänster. Förhandlar annan myndighet än avtalsverket om anställnings- eller arbetsvillkor för arbetstagare hos staten, har enligt 5 § kungörelsen om vissa statliga kollektivavtal m. m. avtalsverket alltid rätt att medverka i förhandlingen. I vissa sådana fall får avtal slutas endast om avtalsverket godkänt avtalets innehåll.

Under löpande avtalsperiod kan, såsom förut antytts, vid större organisationsförändring eller inrättande av nytt verk s. k. AB-förhandlingar föras. Bestämmelser härom finns i ATF. I samma avtal finns bestämmelser om årlig översyn. Också beträffande dessa frågor gäller den förut nämnda kompetensfördelningen mellan avtalsverket och övriga statliga myndigheter. Härav följer att AB-förhandlingarna regelmässigt förs av avtalsverket. Översynsförhandlingar förs också i flertalet fall av avtalsverket men kan i viss utsträckning efter delegation från avtalsverket föras av andra statsmyndigheter.

I de fall där det ankommer på avtalsverket att ingå kollektivavtal medverkar andra statliga myndigheter i skiftande omfattning i förhandlingarna. Vid de centrala förhandlingar som förs i samband med att de allmänna kollektivavtalen ingås får bl. a. olika berörda myndigheter tillfälle att yttra sig över och för sin del prioritera organisationernas yrkanden om lönegradsuppflyttningar eller andra förbättringar av löneförmånerna. Myndigheterna har då samtidigt tillfälle att framföra egna yrkanden. Dessutom tas i allmänhet ytterligare kontakter med myndigheterna under förhandlingarnas gång. Vid AB-förhandlingar förekommer också kontakter med olika myndigheter, även om samråd här mest sker med vederbörande fackdepartement. I översynsförhandlingar brukar de berörda myndigheterna aktivt delta.

Uppsägning av kollektivavtal för arbetstagare hos staten görs enligt 7 § kungörelsen om vissa statliga kollektivavtal m. m. av den myndighet som äger sluta motsvarande avtal. Innan annan myndighet än avtalsverket beslutar om uppsägning av kollektivavtal, skall myndigheten samråda med avtalsverket.

Tillämpningen av kollektivavtal som staten ingått ankommer på de olika statsmyndigheter som omfattas av avtalen. Vid tillämpningen av kollektivavtal som avtalsverket slutit är enligt 8 § kungörelsen om vissa statliga kollektivavtal m. m. myndigheterna skyldiga att följa föreskrifter och anvisningar som avtalsverket meddelar. Saknas föreskrifter eller anvisningar, skall myndigheterna inhämta sådana från avtalsverket. Vid tillämpningen av kollektivavtal för arbetstagare hos staten som slutits av annan än avtalsverket skall myndigheterna inhämta avtalsverkets utlåtande i frågor som är av principiell natur eller av mera betydande

ekonomisk räckvidd för ifrågavarande myndighet eller kan antas vara av större vikt för annan myndighet.

Vid tvist om tolkningen eller tillämpningen av ingånget kollektivavtal skall enligt det huvudavtal, som slutits mellan avtalsverket och huvudorganisationerna på tjänstemannasidan, förhandlingar äga rum. Utan hinder härav kan överläggningar mellan vederbörande arbetsgivare och arbetstagare äga rum för utjämnande av meningsmotsättningar. Förhandling förs i första hand lokalt mellan den myndighet avtalsverket bestämmer och den arbetstagarorganisation som tvisten närmast rör. Det torde kunna antas att som regel vederbörande centrala förvaltningsmyndighet kommer att företräda staten vid lokal förhandling. Kan uppgörelse inte nås vid lokal förhandling, kan part som vill fullfölja ärendet hänskjuta frågan till central förhandling. Central förhandling om tolkning eller tillämpning av kollektivavtal förs av de parter som slutit avtalet. Först sedan central förhandling avslutats, kan talan anhängiggöras hos arbetsdomstolen.

På kollektivavtal som staten ingår är lagen (1928:253) om kollektivavtal tillämplig. Denna lag innehåller vissa förbud mot arbetsinställelse och andra fackliga stridsåtgärder. För statstjänstemännens del finns bestämmelser om arbetskonflikter också i statstjänstemannalagen. Huvudregeln där är att vid konflikt om sådant anställnings- eller arbetsvillkor för statstjänsteman som får bestämmas genom avtal lockout eller strejk får vidtas, medan i övrigt stridsåtgärd som berör bestående anställningsförhållande inte är tillåten (15 § första stycket). Genom det mellan avtalsverket och huvudorganisationerna på tjänstemannasidan ingångna huvudavtalet har parterna kommit överens om vissa inskränkningar i sin lagliga rätt att vidta stridsåtgärder. Bl. a. har parterna enats om att från stridsåtgärder undanta ett antal tjänstemän som på grund av sin ställning eller sina arbetsuppgifter får anses på ett särskilt sätt företräda arbetsgivaren eller som eljest av särskilda skäl bör vara undantagna från stridsåtgärder. Enligt 6 § kungörelsen om vissa statliga kollektivavtal m. m. skall beslut om lockout eller annan stridsåtgärd mot arbetstagare hos staten meddelas av avtalsverket. Någon delegering till annan myndighet av verkets beslutanderätt i dessa frågor har inte skett.

Lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt äger tillämpning även beträffande tjänstemän och andra anställda hos staten. Förhandlingsrätten har samma innebörd här som för arbetsmarknaden i övrigt. Förhandlingsområdet och avtalsområdet täcker varandra. Förhandling kan därför äga rum endast i fråga som får regleras genom avtal. Inom det avtalsförbjudna området skall de statliga myndigheterna avböja att träda i förhandling. Vidsträckta möjligheter finns emellertid för de anställdas organisationer att framföra synpunkter till och överlägga med statliga myndigheter i frågor som tillhör det avtalsförbjudna området. Det är nämligen förutsatt att myndigheterna i görligaste mån skall tillmötesgå önskemål från de anställdas organisationer om att få framföra synpunkter samt att på begäran överläggning skall äga rum med organisationerna i alla frågor där så kan anses befogat och kan ske utan större olägenhet. Tanken är också att myndigheterna självmant skall uppta överläggningar i ärenden där de anställda och deras organisationer har grundade anspråk



på att få framföra sina synpunkter och önskemål. Endast i ett fall är dock överläggning direkt föreskriven i statstjänstemannalagen. Det gäller det fallet att statstjänsteman blivit uppsagd och arbetstagarförening som tjänstemannen tillhör önskar överläggning i saken och begäran därom framställs utan dröjsmål. I sådant fall får tjänstemannen inte skiljas från tjänsten förrän överläggningen ägt rum.

Bestämmelser om fortlöpande kontakter mellan de statliga myndigheterna och de anställda finns i kungörelsen (1968:104) om företagsnämnder m. m. inom statsförvaltningen.

### 3. Förvaltningslagens jävsbestämmelser

I 4 och 5 §§ förvaltningslagen (1971:290) finns bestämmelser angående jäv. Dessa bestämmelser har till syfte att trygga att förvaltningsmyndigheternas handlande präglas av objektivitet och opartiskhet. Rättsordningen kan visserligen också på andra vägar skapa garantier för att objektivitetsprincipen upprätthålls. Brottsbalkens kriminalisering av bestickning och tagande av muta liksom de förbud att inneha vissa bisysslor som finns i författningsregleringen av de offentliga tjänstemännens ställning utgör exempel på ytterligare sådana garantier. Ett tillfredsställande skydd mot att myndigheterna låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn kan emellertid ytterst uppnås bara genom regler som klargör i vad mån en befattningshavare, vars opartiskhet i ett ärende kan sättas i fråga, skall vara skyldig att frånträda handläggningen av ärendet.

Förvaltningslagens jävsbestämmelser och övriga föreskrifter är tillämpliga i nästan alla ärenden hos statlig förvaltningsmyndighet (1 § första stycket första punkten). Utanför förvaltningslagens tillämpningsområde faller bara *dels* ärenden hos Kungl. Maj:t, *dels* ärenden hos överexekutor eller utmättningsman, om ärendet avser myndighetens exekutiva verksamhet, *dels* ärenden hos polis-, åklagar- eller tullmyndighet, om ärendet avser myndighetens verksamhet till förekommande eller beivrande av brott (2 §). Förvaltningslagen gäller också i ärenden hos domstol, om ärendet avser domstolens förvaltande verksamhet (1 § första stycket andra punkten). Paragraferna angående jäv ingår bland förvaltningslagens allmänna bestämmelser. Detta innebär att jävsbestämmelserna i förvaltningslagen är tillämpliga inte bara vid vissa särskilt viktiga beslut utan över huvud taget i alla typer av ärenden som ingår i den verksamhet som omfattas av förvaltningslagens reglering. Bestämmelserna gäller både i ärenden som angår utomstående personer och i ärenden som endast berör myndighetens personal. Bestämmelserna är bl. a. tillämpliga i ärenden angående förhållandet mellan staten och dess anställda oberoende av om den fråga som ärendet gäller får regleras genom avtal eller tillhör det område där avtal inte får träffas utan det allmänna genom lagstiftning har förbehållit sig bestämmanderätten. Förvaltningslagens jävsbestämmelser gäller inte bara i sådana ärenden hos en myndighet där denna fattar det avgörande beslutet utan också i ärenden där myndigheten bara avger ett yttrande till annat organ eller gör en framställning i någon fråga.

Förvaltningslagen förutsätter att dess bestämmelser inte uttömmande kan reglera de ämnen som behandlas i lagen utan att på vissa områden eller i speciella hänseenden en särreglering kan vara behövlig. Behov kan föreligga av bestämmelser som kompletterar förvaltningslagen eller som helt eller delvis sätter dess bestämmelser ur spel. I förvaltningslagen stadgas därför att om i lag eller i författning som beslutats av Kungl. Maj:t eller riksdagen har meddelats bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, den avvikande bestämmelsen gäller (1 § andra stycket). I den mån förvaltningslagens jävsbestämmelser inte skulle passa i det läge som uppstår för den händelse de anställda hos en myndighet blir i denna sin egenskap representerade i myndighetens ledning, finns således möjlighet att i den eller de författningar som reglerar de anställdas representation bygga ut eller inskränka eller på annat sätt ändra de jävsregler, som annars skulle gälla enligt förvaltningslagen, och på så sätt åvägbringa den reglering av jävsfrågorna som befinns önskvärd..

Enligt förvaltningslagen är bestämmelserna om jäv tillämpliga inte bara på den eller dem som avgör det förekommande ärendet. Jävsreglerna är också tillämpliga på föredraganden och på alla andra som är närvarande vid ärendets avgörande och som därvid har rätt att yttra sig. Fastän det inte har direkt intresse i detta sammanhang, kan nämnas att jävsbestämmelserna också gäller för dem som medverkar i ett ärendes beredning men inte deltar i ärendets slutliga handläggning. När de anställda blir representerade i en statlig myndighets ledning, blir alltså — om inte annat föreskrivs — förvaltningslagens jävsbestämmelser tillämpliga på de anställdas representanter vare sig dessa ingår i en lekmanstyrelse, i en kollegial styrelse eller i ett annat kollegialt organ och har rösträtt eller representanterna blott har rätt att vara närvarande och att yttra sig och att anmäla avvikande mening när ärendena avgörs av myndighetens chef.

I 4 § förvaltningslagen uppräknas de olika jävsgrunderna. Först anges i fyra punkter vissa speciella förhållanden som medför jäv. En femte punkt upptar sedan en generalklausul, enligt vilken även andra omständigheter än de förut uppräknade kan göra den handläggande jävig.

I första punkten fastslås till en början att den som har att handlägga ett ärende är jävig, om saken angår honom själv. Detta är det s. k. *sakägarjävet*. Med att saken angår handläggaren förstås att denne är part i ärendet hos myndigheten eller i alla händelser kan uppträda som part i någon instans. Begreppet ”att saken angår någon” har samma innebörd i 4 § förvaltningslagen som i besvärbestämmelsen i 11 § samma lag, där det anges att förvaltningsbesvär kan anföras bara av den som beslutet angår.

Enligt första punkten är en handläggare vidare jävig, om ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för honom. Detta är det s. k. *intressejävet*. Här är det fråga om fall där handläggaren inte har ett sådant av rättsordningen erkänt intresse i saken att han kan uppträda som part i någon instans men däremot har ett faktiskt intresse i ärendet. Detta faktiska intresse måste vara starkt. Det markeras i lagtexten genom att där används orden ”synnerlig nytta eller skada”. Som typexempel på intressejäv kan nämnas att ett aktiebolag uppträder



som part i ett betydelsefullt ärende hos en myndighet och att den tilltänkte handläggaren är huvuddelägare i aktiebolaget.

I första punkten behandlas också *släktskapsjävet*. Sådant jäv föreligger om saken angår handläggarens make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående eller ärendets utgång kan väntas medföra synnerlig nytta eller skada för någon handläggaren närstående. Här är att observera att mera avlägsna släktskaps- och svägerlagsförhållanden inte utan vidare grundlägger släktskapsjäv. När det gäller andra än make, föräldrar, barn eller syskon föreligger släktskapsjäv endast om vederbörande kan anses som närstående till handläggaren. Denna bedömning kan utfalla olika allt efter omständigheterna i det föreliggande fallet. Begreppet "närstående" täcker både situationer då släktskap och svägerlag föreligger och fall då någon av annan anledning kan karakteriseras som personligt närstående.

I anslutning till första punkten bör framhållas att den omständigheten att en sak rör någon såsom samhällsmedlem eller därför att han är verksam inom viss näringsgren eller är medlem av viss förening *inte* grundlägger jäv. I linje härmed ligger att en person, som sitter i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresserepresentant bör anses jävig att ta befattning med ärenden som rör ifrågavarande intresse. Den arbetsgrupp som utarbetade det förslag till förvaltningslag, varpå propositionen i ämnet byggde, ansåg detta framgå av den föreslagna lagtexten och föreslog därför inte någon särskild bestämmelse härom (se prop. 1971:30 del 2 s. 340, jfr s. 355).

Andra punkten av jävsuppräknigen i 4 § förvaltningslagen omfattar det s. k. *ställföreträdarjävet*. Sådant jäv föreligger om handläggaren eller någon honom närstående är ställföreträdare för den som saken angår eller för någon som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång. Ställföreträdare för en juridisk person är den som på grund av sin ställning kan föra talan för denna, dvs. i fråga om bolag, förening eller stiftelse verkställande direktören eller motsvarande tjänsteman eller annan firmatecknare. Den som är ledamot i styrelsen för bolag, förening eller stiftelse men som inte samtidigt är ställföreträdare för den juridiska personen omfattas inte av ställföreträdarjävet i andra punkten. Han kan däremot vara att anse som jävig på grund av generalklausulen i femte punkten. Härutinnan hänvisas till framställningen i det följande.

I tredje punkten upptas det s. k. *tvåinstansjävet*. Detta jäv kan förekomma bara om det aktuella ärendet har blivit anhängigt hos överordnad myndighet efter överklagande eller underställning eller på grund av tillsyn över annan myndighet. För att tvåinstansjäv skall föreligga krävs vidare att den tilltänkte handläggaren hos den överordnade myndigheten tidigare har hos den underordnade myndigheten deltagit i den slutliga handläggningen av ärende som rör saken. Har han bara medverkat vid ärendets beredning hos den underordnade myndigheten och således inte deltagit i den slutliga handläggningen där, föreligger inget tvåinstansjäv.

Det i fjärde punkten behandlade jävet är det s. k. *ombudsjävet*. Enligt denna punkt är en handläggare jävig, om han i saken fört talan som

ombud. Detta gäller oberoende av om han uppburit ersättning eller ej. Enligt samma punkt är handläggare vidare jävig, om han i saken biträtt någon mot ersättning. Lämnande av biträde utan ersättning grundlägger däremot inte ombudsjäv. Man har nämligen inte velat alltför hårt beskära de offentliga tjänstemännens möjligheter att lämna allmänheten bistånd utan ersättning. Har emellertid den som biträtt utan ersättning engagerat sig mera djupt i saken, kan — såsom berörs i det följande — en tillämpning av generalklausulen i femte punkten bli aktuell.

Generalklausulen i femte punkten av förvaltningslagens jävsuppräkningskompletterar de i det föregående uppräknade jävsgrunderna. Den föreskriver att den som har att handlägga ärende är jävig, om eljest särskild omständighet föreligger som är ägnad att rubba förtroendet till hans opartiskhet i ärendet. Detta jäv brukar benämnas *grannlagenhetsjäv* eller *delikatessjäv*. Som exempel på ifrågavarande jäv brukar i första hand nämnas att handläggaren är uppenbar vän eller uppenbar ovän med eller ekonomiskt beroende av eller direkt lyder under part eller intressent i ärendet. Grannlagenhetsjäv föreligger emellertid också om handläggaren är så starkt ideellt engagerad i saken att det brister i förutsättningarna för en opartisk bedömning. Ett sådant starkt engagemang kan förekomma både i fall då handläggaren utan ersättning biträtt part eller intressent i saken och i fall då han inte lämnat något direkt bistånd. Grannlagenhetsjävet innefattar således en utbyggnad av ombudsjävet. Det innefattar också en påbyggnad av de övriga speciella jävsgrunderna, bl. a. av ställföreträdarjävet. Såsom förut nämnts omfattar ställföreträdarjävet ej den som är ledamot av styrelsen i en förening eller ett bolag som saken angår eller som kan vänta synnerlig nytta eller skada av ärendets utgång, såvida inte styrelseledamoten samtidigt är ställföreträdare för den juridiska personen. En styrelseledamot som inte drabbas av ställföreträdarjävet kan emellertid i många fall vara jävig, därför att grannlagenhetsjäv måste anses föreligga. Även andra personer med anknytning till en juridisk person än styrelseledamöter kan på grund av grannlagenhetsjäv bli uteslutna från att delta i handläggningen av ett ärende hos myndighet. Av intresse i detta sammanhang är vissa uttalanden av departementschefen i propositionen 1965:60 angående reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m. m.

I propositionen anför departementschefen (s. 123) att enbart det förhållandet att det allmännas företrädare tillhör eller tillhört organisation, som utgör förhandlingspart, ej bör anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen. Annorlunda förhåller det sig om tjänstemannen tillhör organisations styrelse eller innehar annat förtroendeuppdrag för organisation eller är funktionär inom densamma. En sådan speciell anknytning till organisation måste vara ägnad att förringa tilltron till tjänstemannens vilja och förmåga att vid handläggningen av ärende, där hans egen organisation står som motpart, bortse från andra intressen än dem han har att tillvarata i tjänsten. Han bör därför avhålla sig från att i tjänsten ta befattning med sådana ärenden och detta vare sig ärendet avser ämne varom avtal får träffas eller annat ämne. Det är enligt departementschefen angeläget att tjänstemännen noga iakttar det jäv som här föreligger.



Behovet av garantier för opartiskhet är inte detsamma i alla ärenden. Det finns vissa ärenden där frågan om opartiskhet är av underordnad betydelse eller är helt betydelselös. Detta gäller bl. a. sådana registreringsärenden och ärenden om utanordnande av lönebelopp som är helt rutinartade och inte kräver några överväganden av den art att fråga om partiskhet eller opartiskhet uppkommer. Med hänsyn härtill föreskrivs i andra stycket av 4 § förvaltningslagen, att från jäv bortses när frågan om opartiskhet uppenbarligen saknar betydelse. Det är att observera att det endast är i alldeles uppenbara fall, där frågan om opartiskhet tveklöst saknar aktualitet, som man får bortse från jäv. Så snart frågan om opartiskhet på minst sätt kan tänkas spela en roll, måste jävsreglerna iakttas.

Verkan av föreliggande jäv är att den jävige inte får handlägga ärendet. Han får varken deltaga i beredningen eller avgörandet. I förarbetena till förvaltningslagen sägs att när flera skall deltaga i ärendets avgörande det är naturligt att den som är jävig lämnar sammanträdeslokalen. Någon uttrycklig bestämmelse härom ansågs inte nödvändig.

Från huvudregeln att den som är jävig inte får handlägga ärendet gör förvaltningslagen det undantaget, att den jävige dock får vidta åtgärd som inte utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan.

Det ankommer i första hand på den som är jävig att själv anmäla förekommande jäv. Detta skall han göra alldeles självmant. En jävsfråga kan emellertid också väckas av part eller i en styrelse av ordföranden eller annan ledamot eller i övrigt av någon som deltar i ärendets slutliga handläggning.

Uppkommer fråga om jäv, behövs i allmänhet inte något beslut i jävsfrågan. Normalt avstår den, mot vilken jäv ifrågasätts, från deltagande i handläggningen och överlämnar ärendet till annan. Ställs frågan på sin spets genom att den mot vilken jäv ifrågasätts inte vill avstå från handläggningen, måste beslut fattas i jävsfrågan. I avgörandet av jävsfrågan får den som jävet gäller i allmänhet inte deltaga. Undantagsvis kan han dock få vara med och pröva jävsfrågan. Detta gäller i fall när myndigheten inte är beslutför utan honom och annan inte kan träda i hans ställe utan olägligt uppskov.

Mot beslut i jävsfråga får enligt förvaltningslagen talan föras bara i samband med talan mot beslut, varigenom myndigheten avgör det ärende vari jävsfrågan uppkommit.

#### *4. Jävsfrågornas reglering i lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar*

Genom lagen (1972:829) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar har försöksvis de anställda tillerkänts rätt till representation i vissa företags styrelser. Sålunda har i det stora flertalet aktiebolag och ekonomiska föreningar som under det senast förflutna räkenskapsåret här i landet sysselsatt i genomsnitt minst 100 arbetstagare de anställda rätt enligt lagen att utse två ledamöter i styrelsen (arbetstagarledamöter) och en suppleant för varje sådan ledamot. Arbetstagarledamöterna utses av de lokala fackliga organisatio-



ner, som är bundna av kollektivavtal i förhållande till företaget, i den ordning organisationerna bestämmer. Om inte organisationerna enas om annat, gäller vissa i lagen intagna regler rörande den ordning som skall följas vid utseendet av arbetstagarledamöter. Arbetstagarledamot bör enligt lagen utses bland de anställda hos företaget. Bestämmelserna angående styrelseledamöter och styrelsuppleanter i lagen (1944:705) om aktiebolag och lagen (1951:308) om ekonomiska föreningar äger motsvarande tillämpning på arbetstagarledamöterna och suppleanterna för dessa, om inte annat följer av lagen om styrelserepresentation för de anställda.

Skulle en arbetstagarrepresentation medföra väsentliga olägenheter för aktiebolag på grund av att styrelsens sammansättning är beroende av politiska styrkeförhållanden eller av förhållande mellan olika aktieägare eller aktieägargrupper, som framgår av bolagsordningen, avtal eller annan omständighet, eller på grund av att bolagsordningen innehåller föreskrift om särskild röstpluralitet vid fattande av styrelsens beslut, kan dispens medges från lagen om styrelserepresentation för de anställda, om olägenheterna ej kan undanröjas på annat sätt. Motsvarande gäller i fråga om ekonomisk förening. Dispens skall förenas med villkor om åtgärder som på annat sätt tillgodoser arbetstagarnas intresse av insyn och inflytande i fråga om företagets verksamhet. Dispensfrågorna avgörs av en särskild nämnd, vars beslut inte kan överklagas.

I 86 § aktiebolagslagen och 27 § lagen om ekonomiska föreningar finns bestämmelser om jäv för styrelseledamot i aktiebolag och ekonomisk förening. Bestämmelserna gäller också för suppleant. Enligt nämnda lagrum får styrelseledamot inte handlägga fråga rörande avtal mellan honom och bolaget eller föreningen eller gåva från bolaget eller föreningen till honom. Inte heller får han handlägga fråga om avtal mellan bolaget eller föreningen och tredje man, om han i frågan äger ett väsentligt intresse som kan vara stridande mot bolagets eller föreningens. Motsvarande gäller beträffande rättegång eller annan talan mot styrelseledamoten eller tredje man. Dessa regler är uttryck för tanken att styrelseledamot inte skall delta i styrelsearbetet när han har ett väsentligt individuellt intresse som kan strida mot företagets intressen. Reglerna ansågs självklart böra gälla även för arbetstagarledamöterna.

Frågan om de anställdas rätt till styrelserepresentation behandlades av en särskild arbetsgrupp med företrädare för industri-, justitie- och inrikesdepartementen. Resultaten av gruppens arbete redovisades i en inom industridepartementet upprättad promemoria (Ds I 1972:3). I promemorian behandlas bl. a. frågan om särskilda jävsregler bör ställas upp för arbetstagarledamöterna. Det framhålls att det från en del håll hävdats, att vissa frågor skulle vara av sådan natur att arbetstagarledamöterna inte lämpligen bör delta i handläggningen av dem. De frågor som därvid åsyftas är sådana där de anställdas intresse påstås starkt bryta sig mot företagets intressen. Genom sin särskilda anknytning till de anställda skulle arbetstagarledamöterna i sådana frågor få svårigheter att objektivt pröva vad som är företagets bästa. Detta resonemang tar enligt promemorian sikte på två grupper av fall. Den ena gruppen omfattar frågor om inskränkningar i driften, driftsomläggningar eller annat som på



ett mera omfattande sätt ingriper i de anställdas situation. Den andra gruppen utgörs av lönefrågor o. d.

I här berörda fall, framhålls det i promemorian, synes det emellertid inte uppkomma någon egentlig jävssituation för en arbetstagarledamot. Jäv torde nämligen föreligga endast då risk föreligger att han på grund av ett personligt intresse i saken tar ovidkommande hänsyn. Trots att arbetstagarledamöterna i flertalet fall kommer att själva vara anställda i företaget, kan de i allmänhet i de frågor som här avses inte sägas ha ett sådant personligt intresse att jäv uppstår. De kan än mindre anses ta ovidkommande hänsyn därför att de i sitt handlande utgår från de anställdas intressen. Ett väsentligt argument för arbetstagarrepresentationen är ju att de anställda därigenom bereds tillfälle att i styrelsen införa sina synpunkter till gemensam vägning mot övriga intressen i företaget.

När det gäller frågor om ingående av kollektivavtal och vad därmed sammanhänger framstår enligt promemorian de anställda som en klar facklig motpart till företaget. Det kan gälla frågor om lämplig förhandlingsstrategi under pågående löneförhandlingar, antagande av kollektivavtal eller vidtagande av stridsåtgärder. Om arbetstagarrepresentanterna skulle delta i handläggningen av sådana frågor, skulle den fackliga skiljelinjen mellan arbetsgivare och arbetstagare tunnast ut. Det bedöms i promemorian ligga i de anställdas, de fackliga organisationernas och företagets intresse att vidmakthålla en boskillnad mellan avtalsfrågor och frågor om företagets ledning. I promemorian föreslås därför en särskild regel om att arbetstagarledamot i styrelsen inte får delta i handläggningen av frågor som rör stridsåtgärd eller förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal.

I propositionen 1972:116 med förslag till lag om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar ansluter sig departementschefen till promemorians bedömning att det ligger i såväl de anställdas som de fackliga organisationernas och företagets intresse att hålla isär avtalsfrågor och frågor om företagets ledning. En sådan åtskillnad kan emellertid enligt departementschefen inte upprätthållas med stöd av jävsreglerna i aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar. Arbetstagarledamöterna kan nämligen i avtalsfrågor inte anses ha ett så personligt intresse att det grundar jäv enligt dessa regler. Det finns därför anledning att i lagen om styrelserepresentation för de anställda reglera denna speciella jävssituation. Eftersom principen bör vara att arbetstagarledamöterna skall ha samma ställning och ansvar som övriga styrelseledamöter, måste räckvidden av en sådan regel vara inskränkt till frågor i vilka en utpräglad intressemotsättning får förutsättas föreligga mellan företaget och de anställda. Vidare måste tillämpningsområdet vara klart avgränsat. Den i promemorian föreslagna särskilda jävsregeln uppfyller enligt departementschefens uppfattning dessa krav. Departementschefen förordar dock den jämkningen att den särskilda jävsregeln får avse även frågor om uppsägning av kollektivavtal.

I enlighet med departementschefens förslag föreskrivs i 12 § lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar, att arbetstagarledamot inte får delta i styrelsens behandling av frågor som rör stridsåtgärd, förhandling med arbetstagarorganisation om



slutande av kollektivavtal eller uppsägning av kollektivavtal. Begreppet stridsåtgärd används här i samma betydelse som enligt 4 § kollektivavtalslagen (1928:253). Bestämmelsen avser såväl vidtagande av stridsåtgärd som redan vidtagen sådan åtgärd och gäller oberoende av vilken part som vidtar eller avser att vidta åtgärden. För bestämmelsens tillämplighet saknar det vidare betydelse om åtgärden är lovlig eller olovlig. Observeras bör att 12 § lagen om styrelserepresentation för de anställda inte hindrar att arbetstagarledamot deltar i styrelsens behandling av fråga som rör tolkningen eller tillämpningen av redan ingånget kollektivavtal.

Lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar är tidsbegränsad. Den gäller till utgången av juni 1976.

##### 5. *Vissa sekretessföreskrifter m. m.*

När statlig myndighet förhandlar med arbetstagarorganisation angående slutande av kollektivavtal eller annan reglering av anställningsvillkor eller förbereder sådan förhandling, måste det allmännas förhandlingsmaterial i vid omfattning vara undandraget offentlighet. Annars skulle den offentliga arbetsgivaren kunna komma i ett förhandlingsmässigt underläge. Sekretesskydd kan också vara önskvärt för att främja samarbetet mellan arbetsgivarorgan på den enskilda arbetsmarknadssektorn och motsvarande organ på den offentliga sektorn. På grund härav har i 35 § lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar — den s. k. sekretesslagen — intagits följande bestämmelser. Handling som innefattar utredning eller förslag och som tillkommit för att begagnas vid sådan förhandling för slutande av kollektivavtal eller för annan reglering av anställningsvillkor, vari myndighet, kommunsammanslutning eller statligt eller kommunalt företag har att delta, eller vid förberedelse till sådan förhandling får inte utan tillstånd av myndighet som sägs i det följande utlämnas förrän fem år förflutit från handlingens datum. Har sådan handling upprättats hos eller inkommit till riksdagens lönedelegeration, får den dock ej hemlighållas längre än till dess förhandlingsöverenskommelse träffats eller förhandlingen eljest slutförts. Vad som sagts i det föregående gäller även handling innefattande utredning eller förslag vilken från annan än myndighet inkommit för nyss angivet ändamål, även om handlingen tillkommit i annat syfte. Om tillstånd för statsmyndighet att utlämna handling som förut sagts beslutar avtalsverket eller, om handlingen tillhör förhandlingsärende som utan avtalsverkets medverkan handläggs av annan statlig myndighet, denna. Begär någon att hos riksdagens lönedelegeration utfå sådan handling, ankommer det dock på lönedelegerationen eller myndighet som denna bestämmer att besluta i tillståndsfrågan.

När det gäller förhandling i rättstvist rörande tolkning eller tillämpning av slutet kollektivavtal eller annan bestående överenskommelse angående anställningsvillkor är sekretessbehovet tillgodosett genom bestämmelse i 6 § sekretesslagen. Där föreskrivs att handling som upprättats eller anskaffats för myndighets räkning till utredning i någon dess rättstvist eller i statligt eller kommunalt företags rättstvist inte får utan



myndighetens tillstånd utlämnas förrän saken blivit slutligen avgjord eller tjugo år förflutit från handlingens datum. Rättstvist i sekretesslagens mening torde föreligga när parter hävdar olika meningar i en sak som kan bli föremål för prövning av domstol eller annan behörig myndighet, även om saken ännu inte är anhängig där.

Av visst intresse i detta sammanhang är att i 71 § sista stycket riksdagsordningen finns en bestämmelse om tystnadsplikt för ledamot och suppleant i riksdagens lönelegation. I lagrummet föreskrivs att innan avtal i förhandlingsfråga träffats eller förhandling eljest slutförts eller förslag till reglering av avtalsbar anställningsfråga, som undantagits från överenskommelse, framlagts för lönelegationen ledamot inte får utan delegationens tillstånd yppa vad som har förekommit vid sakens behandling i delegationen. En motsvarande bestämmelse, som också omfattar tjänsteman, har intagits i det förslag till ny riksdagsordning som genom propositionen 1973:90 förelagts riksdagen.

Slutligen skall här nämnas att i propositionen 1964:140 angående vissa grundlagsändringar departementschefen uttalade att det utan uttrycklig regel torde kunna förutsättas att riksdagen inte i lönelegationen inväljer riksdagsledamot, som i sin verksamhet utanför riksdagen kan antas ha ett mera uttalat intresse av hur frågor inom delegationens verksamhetsområde löses. Departementschefen tänkte härvid särskilt på den som tillhör styrelsen för arbetstagarsammanslutning, vilken består av eller inbegriper statliga arbetstagare eller förening därav, eller som innehar annat uppdrag för sådan sammanslutning eller är funktionär i dylik sammanslutning. Det läser också enligt departementschefen utan särskild föreskrift vara tydligt, att riksdagsledamot som är statsråd inte bör ingå i lönelegationen, eftersom förhandlingsöverenskommelse, som framläggs för delegationens godkännande, dessförinnan prövats av Kungl. Maj:t.

## 6. Överväganden

När de anställda i denna sin egenskap blir representerade i ledningen för en statlig myndighet uppkommer ett antal jävsfrågor. Ställning måste i första hand tas till spörsmålet, huruvida de anställdas representanter obegränsat bör få deltaga i handläggningen av frågor som direkt eller indirekt berör myndigheternas personal eller en del av denna eller huruvida de i större eller mindre utsträckning bör anses jäviga att deltaga i behandlingen av sådana frågor. I den mån en åtskillnad i jävshänseende mellan olika typer av frågor anses böra göras gäller det att dra upp så klara och konsekventa gränslinjer som möjligt. I sammanhanget uppkommer också fråga, huruvida förvaltningslagens jävsbestämmelser ensamma är tillfyllest för att åstadkomma den gränsdragning som kan anses önskvärd eller huruvida dessa lagregler behöver kompletteras på ett eller annat sätt. Framställningen i det följande är avsedd att belysa hithörande spörsmål. I samband därmed kommer förslag till två alternativa lösningar att läggas fram.

Det är ett samhällsintresse att de statliga myndigheternas handläggning av olika förekommande ärenden präglas av objektivitet och opartiskhet.

Objektivitetsprincipen är en av hörnpelarna inom svensk förvaltning och får självklart inte åsidosättas. Den viktigaste garantin för objektivitet i myndigheternas handlande är just jävsreglerna, som har till syfte att förhindra att personer, vilkas opartiskhet i visst ärende kan sättas i fråga, deltar i handläggningen av detta ärende. Självklart är att de anställdas representanter i myndigheternas ledning inte kan vara undantagna från kraven på objektivitet och opartiskhet och att de därför måste vara underkastade bestämmelser angående jäv.

Den första fråga som här möter är huruvida redan det förhållandet att personalrepresentanterna i en myndighets ledning är företrädare för de anställda hos myndigheten gör dem jäviga att delta i handläggningen av ärenden som rör personalens intressen. För en sådan ståndpunkt skulle kunna åberopas att det är svårt för personalrepresentanterna att vara helt objektiva i ärenden av nyss angivet slag. Å andra sidan måste hänsyn tas till det förhållandet att en anordning med personalrepresentation inte fyller ett av sina huvudsyften, om de anställdas representanter alltid är att anse som jäviga i frågor som rör personalens intressen. Problemet har motsvarigheter på andra områden. Deltagande av representanter för särskilda intressen förekommer också i andra förvaltningsammanslagningar. I förarbetena till förvaltningslagen har ett uttalande i ämnet gjorts. Därvid har den ståndpunkten intagits att en person, som sitter i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresserepresentant bör anses jävig att ta befattning med ärenden som rör ifrågakommande intresse. Någon anledning att i detta sammanhang intaga helt motsatt principståndpunkt torde inte finnas. Det kan således inte ifrågakomma att uppställa principen att personalrepresentanterna i en myndighets ledning enbart på grund av sin ställning som företrädare för de anställda alltid skall anses jäviga att delta i handläggningen av ärenden som rör personalens intressen. I överensstämmelse med uttalandet i förarbetena till förvaltningslagen bör tvärtom utgångspunkten för de fortsatta övervägandena vara att det förhållandet att personalrepresentanterna företräder de anställdas intressen inte i och för sig bör hindra dem från att delta i behandlingen av frågor som rör ifrågakommande intressen. Anledning finns emellertid att undersöka, huruvida i förevarande sammanhang alldeles speciella förhållanden föreligger som talar för att man i vissa typer av ärenden bör utesluta de särskilda intresserepresentanterna från deltagande i handläggningen av ärenden som rör det intresse de företräder.

Enligt den ståndpunkt, som förarbetena till förvaltningslagen givit uttryck åt, skulle personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning i princip kunna delta i behandlingen av alla de olika slag av ärenden som behandlas av myndighetens styrelse eller eljest i de former som gäller för fattande av beslut i särskilt viktiga frågor. Detta betyder att personalrepresentanter skulle kunna komma att delta i behandlingen av både sådana frågor rörande de anställda tjänstemännens förhållanden, beträffande vilka enligt statstjänstemannalagen avtal inte kan träffas utan som är förbehållna offentligrättslig reglering, och sådana frågor rörande tjänstemännens anställnings- och arbetsvillkor, om vilka avtal kan träffas. Såsom förut nämnts hör till det för statstjänstemännen



avtalsförbjudna området bl. a. frågor om myndighetens arbetsuppgifter, dess organisatoriska uppbyggnad, myndighetens stationeringsort och geografiska verksamhetsområde, ordningsföreskrifter för arbetsplatsen, arbetets ledning och fördelning inom myndigheten, inrättande och indragning av tjänster, tjänstetillsättningar och anställnings upphörande, villkor för innehav av tjänst, skyldighet att utöva annan tjänst samt frågor om disciplinär bestraffning, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning. Frågor, beträffande vilka avtal kan träffas, är främst frågor om avlönings- och pensionsförmåner, resekostnadsersättning och traktamente, semester, sjukvårdsförmåner, arbetstidens längd och i viss utsträckning arbetstidens förläggning. Inom huvuddelen av det område, där avtal kan träffas, har kollektivavtal ingåtts. Statsmyndighet som är bunden av kollektivavtal skall inom yrkesgrupp och område som avses i avtalet tillämpa detta även på anställda som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal. När det gäller statstjänstemännens pensionsförmåner samt resekostnadsersättning och traktamente har, med visst undantag, kollektivavtal hittills inte ingåtts utan finns i avvaktan på avtal en offentligrättslig reglering.

Lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar innehåller, såsom förut nämnts, en bestämmelse om att arbetstagarledamot inte får delta i styrelsens behandling av fråga som rör stridsåtgärd, fråga som rör förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal eller fråga som rör uppsägning av kollektivavtal. Denna bestämmelse kompletterar aktiebolagslagens och ekonomiska föreningslagens begränsade jävsregler, vilka bara omfattar sådana fall där styrelseledamot står i partsförhållande till bolaget eller föreningen eller tredje man är part och styrelseledamoten i frågan har ett väsentligt intresse som kan vara stridande mot bolagets. Den särskilda jävsbestämmelsen i lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar har motiverats med att i de där uppräknade frågorna de anställda framstår som en klar facklig motpart till företaget. Om arbetstagarrepresentanterna skulle delta i handläggningen av sådana frågor, skulle den fackliga skiljelinjen mellan arbetsgivare och arbetstagare tunnna ut. Det har bedömts ligga i såväl de anställdas som de fackliga organisationernas och företagets intresse att en boskillnad vidmakthålls mellan avtalsfrågor och frågor om företagets ledning.

När 1965 års reform av de statliga tjänstemännens förhandlingsrätt genomfördes, var tanken att i fråga om lön, semester, sjukvårdsförmåner och andra frågor, beträffande vilka enligt statstjänstemannalagen avtal får träffas, tjänstemännens intressen skall tas till vara genom att dessa frågor regleras genom kollektivavtal som kommer till stånd efter förhandlingar mellan tjänstemännens fackliga organisationer och företrädare för staten. Det skall ankomma på de fackliga organisationerna att sörja för att nu ifrågavarande anställnings- och arbetsvillkor får ett sådant innehåll att de anställdas intressen är tillgodosedda. Ifrågavarande villkor skall få sin slutliga utformning vid förhandlingsbordet, där företrädare för arbetsgivaren och för tjänstemännens organisationer möts, för fram



synpunkter och krav, gör eftergifter på olika punkter och slutligen om möjligt kommer fram till en lösning som kan accepteras av bägge sidor. Kan en uppgörelse inte nås, är det tillåtet för parterna att vidta fackliga stridsåtgärder, i den mån hinder däremot inte möter enligt lag eller träffad överenskommelse. Styrkan hos tjänstemännens organisationer har ansetts innefatta tillräckliga garantier för att tjänstemännen, betraktade som helhet, på denna väg erhåller det inflytande över de avtalsbara anställnings- och arbetsvillkoren som tjänstemännen bör ha.

Vid förhandlingsrättsreformens genomförande för statstjänstemännens del var man angelägen att se till att ingendera sidan skall få en olämplig insyn i motsidans förhandlingsmaterial eller planer i fråga om vilka mått och steg som skall vidtas i olika lägen som kan tänkas uppstå under förhandlingens gång. Denna ståndpunkt kommer bl. a. till uttryck i bestämmelserna i 35 § sekretesslagen. Man ville vidare att på ingendera sidan skall i beslutsfattandet deltaga personer som på grund av anknytning till motsidan kan antas ha ett mera uttalat intresse av hur avtalsfrågorna löses. Detta framgår bl. a. av uttalanden i samband med lönedelegerationens inrättande. Man tänkte sig alltså att avtalsfrågorna för tjänstemännen skall lösas genom förhandlingar mellan två likställda parter, där den ena odelat företräder arbetsgivarens intressen och den andra odelat arbetstagarnas intressen. Om man i större eller mindre mån skulle låta representanter för tjänstemännen vara med i olika statliga myndigheters ledning och influera på den ståndpunkt som staten skall intaga i fråga om anställnings- och arbetsvillkor som är eller kan bli föremål för förhandling, har man brutit den jämvikt mellan parterna som det år 1965 införda kollektivavtalssystemet förutsätter. Några bärande skäl för att man nu skulle låta statstjänstemännen utöva inflytande på avtalsfrågornas lösning annorledes än vid förhandlingsbordet genom de fackliga organisationerna torde inte föreligga.

Vad som nu har sagts talar för att personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning inte bör få deltaga i handläggningen av tjänstemannafrågor som rör anställnings- och arbetsvillkor varom avtal får träffas. Tjänstemännens intressen skall här tillvaratas av tjänstemännens fackliga organisationer. Fråga uppkommer i detta sammanhang huruvida någon särskild anordning med personalrepresentation i myndigheternas ledning bör komma till stånd för tillvaratagande av de oorganiserade statstjänstemännens intressen. Detta synes dock inte vara motiverat. Staten följer nämligen den linjen att myndighet som är bunden av kollektivavtal skall inom yrkesgrupp och område som avses i avtalet tillämpa detta även på arbetstagare som inte omfattas av avtalet eller annat tillämpligt kollektivavtal. Kollektivavtalets regler tillämpas således även på den oorganiserade personalen. Denna blir således i princip inte sämre ställd än de kolleger som är anslutna till facklig organisation. Det nuvarande systemet för bestämmande av statstjänstemännens löner och därmed besläktade villkor bygger på grundvalen att de anställda i allmänhet är fackligt organiserade och att de fackliga organisationerna skall tillvarata arbetstagarnas intressen. Någon anledning att motverka organisationslinjen genom att vid sidan av de fackliga organisationerna anordna en speciell representation i de statliga myndigheternas ledning



för oorganiserade anställda finns inte.

En annan specialfråga som bör diskuteras är frågan, huruvida det förhållandet att kollektivavtal ännu inte ingåtts beträffande statstjänstemännens pensionsförmåner samt — med visst undantag — beträffande resekostnadsersättning och traktamente bör föranleda en särbehandling av dessa ekonomiska förmåner så att personalrepresentanterna skulle få rätt att deltaga i handläggningen av frågor rörande dessa förmåner, i den mån sådana frågor förekommer till behandling i myndigheternas styrelse eller på motsvarande nivå. Avsaknaden av kollektivavtal i dessa ämnen kan eventuellt bero på att fördelarna med en avtalsreglering bedömts såsom mindre framträdande när det gäller hithörande frågor. Innehållet i den reglering, som författningarna i dessa ämnen ger uttryck åt, har accepterats på organisationshåll. Kollektivavtal på området kan ingås så snart detta anses önskvärt. Under nu angivna förhållanden torde det inte finnas anledning att låta något annat organ än de fackliga organisationerna ha till uppgift att ta till vara statstjänstemännens intressen i frågor som rör pensioner samt resekostnadsersättning och traktamente. De fackliga organisationernas förmåga att genomdriva lösningar som tillgodoser tjänstemännens intressen är inte mindre på detta område än när det gäller löner och övriga avtalsbara anställnings- och arbetsvillkor.

Bland de fördelar som är förenade med den år 1965 införda ordningen att statstjänstemännens ekonomiska förmåner bestämmes genom kollektivavtal nämndes vid reformens genomförande att kollektivavtals-systemet kan bli smidigare och enklare att tillämpa därigenom att anordningar kan träffas för att förhandlingsvägen slita tvister om tolkningen och tillämpningen av ingångna avtal. I det mellan avtalsverket och huvudorganisationerna på tjänstemannasidan slutna huvudavtalet finns bestämmelser i detta ämne. Enligt dessa bestämmelser skall vid tvist om tolkningen eller tillämpningen av ingånget kollektivavtal i första hand lokal förhandling föras mellan den myndighet avtalsverket bestämmer och den arbetstagarorganisation som tvisten närmast rör. Kan uppgörelse inte nås vid lokal förhandling, kan frågan hänskjutas till central förhandling som förs av de parter vilka slutit avtalet. Talan vid arbetsdomstolen kan i princip föras först sedan central förhandling avslutats. Avsikten har således varit att även när det gäller tolkningen och tillämpningen av ingångna avtal tjänstemännens intressen skall tas till vara av de fackliga organisationerna. Det bör i detta sammanhang också erinras om att vid förhandlingsrättsreformens genomförande år 1965 betonades att vid en rättstvist om tolkning eller tillämpning av slutet kollektivavtal eller annan bestående överenskommelse angående anställningsvillkor det föreligger ett påtagligt sekretessbehov. Detta tillgodosågs genom bestämmelsen i 6 § sekretesslagen. Efter år 1965 torde inte ha inträffat något som medfört ett behov av att genom nya arrangemang förstärka statstjänstemännens inflytande över de statliga myndigheternas behandling av frågor rörande tolkningen och tillämpningen av ingångna avtal rörande anställnings- och arbetsvillkor.

Det i det föregående anförda synes tala för att personalrepresentanter i en statlig myndighets ledning över huvud taget inte bör få deltaga i



handläggningen av frågor som rör sådana anställnings- och arbetsvillkor för tjänstemän om vilka avtal får träffas. Däremot bör personalrepresentanterna i allmänhet vara oförhindrade att ta befattning med sådana anställnings- och arbetsvillkorsfrågor, som är förbehållna offentligrättslig reglering. Det förhållandet att personalrepresentanterna är företrädare för de anställda hos myndigheten bör således inte utesluta dem från att delta i behandlingen av sådana tjänstemännens berörande frågor som exempelvis myndighetens organisation, myndighetens stationeringsort, ordningsföreskrifter för arbetsplatsen, arbetets ledning och fördelning inom myndigheten, frågor om tjänstetillsättning och anställningsupphörande, förbud att inneha vissa bisysslor samt frågor om disciplinär bestraffning, åtalsnämnan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten och läkarundersökning.

Numera har nästan samtliga arbetstagare hos staten ställningen av tjänsteman. Det finns bara några få grupper arbetstagare som saknar denna ställning. För sistnämnda arbetstagare gäller inte statstjänstemannalagens uppdelning av anställnings- och arbetsvillkoren i avtalsbara och inte avtalsbara frågor. För sådana arbetstagare hos staten kan i princip avtal ingås rörande alla sidor av anställningsförhållandet. Fråga uppkommer nu huruvida personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning bör för ifrågavarande arbetstagares del vara förhindrade att delta i behandlingen av alla anställnings- och arbetsvillkorsfrågor som får regleras genom avtal eller bara såvitt angår sådana frågor beträffande vilka för tjänstemännens del avtal får träffas. Eftersom grunden för ett undantagande av personalrepresentanterna från handläggningen av vissa anställnings- och arbetsvillkorsfrågor som rör tjänstemän är att något behov av särskild personalrepresentation inte föreligger i frågor i vilka kollektivavtal kan ingås och att införandet av en personalrepresentation i avtalsbara frågor kan rubba den jämvikt som är avsedd att finnas i ett på kollektivavtal baserat system, torde övervägande skäl tala för att i fråga om de grupper av arbetstagare hos staten, som saknar tjänstemannaställning, personalrepresentanterna bör vara undantagna från att ta befattning med alla de anställnings- och arbetsvillkorsfrågor om vilka avtal får träffas. De fackliga organisationernas inflytande väger tillräckligt tungt. Framhållas bör också att en ordning, enligt vilken personalrepresentanter skulle få delta i vissa av de frågor som kan avtalsregleras men inte i andra, i många fall skulle medföra komplikationer, därför att de olika momenten i ett kollektivavtal inte bör ses isolerade utan avtalet bör bedömas som en helhet.

Det ovan anförda talar för att personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning generellt bör vara förhindrade att delta i handläggningen av frågor rörande anställnings- och arbetsvillkor varom avtal får träffas. De skäl som kan åberopas för att sådana frågor skall vara undandragna personalrepresentanterna talar också för att frågor rörande stridsåtgärder likaledes generellt bör undandras personalrepresentanterna. Begreppet stridsåtgärd har i detta sammanhang samma betydelse som enligt 4 § kollektivavtalslagen. Såväl lovlig som olovlig stridsåtgärd åsyftas. Med frågor rörande stridsåtgärder avses såväl frågor om förberedande, vidtagande eller inställande av stridsåtgärd på arbetsgivars-



dan som frågor om dispositioner för att förtaga eller minska verkningarna och följderna av stridsåtgärd som motsidan vidtagit eller eventuellt kan komma att vidta. Hit synes även kunna hänföras frågor om anhängiggörande av skadeståndstalan. Däremot är det inte avsett att ärenden om disciplinär bestraffning av tjänstemän som olovligen vidtagit stridsåtgärder skall gå in under begreppet fråga rörande stridsåtgärd. Personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning synes inte generellt böra vara förhindrade att delta i handläggningen av sådana disciplinärenden. En objektiv och allsidig bedömning av dessa ärenden torde främjas, om representanter för personalen har tillfälle att delta i handläggningen av desamma.

Gentemot den i det föregående angivna lösningen kan möjligen invändas att densamma medför att om för tjänstemännens del statstjänstemannalagens gränsdragning mellan det avtalsbara och det ej avtalsbara området i framtiden ändras så att fler frågor än nu hänförs till det avtalsbara området, personalrepresentanternas verksamhetsområde i motsvarande mån minskar. Detta förhållande innebär emellertid inte att tjänstemännens läge försämras. Situationen blir ju den att det område, inom vilket de fackliga organisationerna kan ta till vara tjänstemännens intressen genom förhandlingar och ingående av kollektivavtal, vidgas. Därvid kan, i den mån parterna blir överens därom, i kollektivavtalen inryckas bestämmelser som i ändamålsenliga former tillgodoser tjänstemännens intresse av medinflytande. Någon anledning att befara att staten skulle motsätta sig avtalsmässiga lösningar, som framstår som rimliga mot bakgrund av det föreliggande kollektivavtalet som helhet, torde inte finnas.

Det resonemang som förts i det föregående och den lösning som där angivits utgör ett försök att när det gäller personalrepresentationen för de anställda i statlig myndighets ledning konsekvent följa de tankelinjer som präglade 1965 års reform av de statliga tjänstemännens förhandlingsrätt och som kommit till uttryck i bl. a. statstjänstemannalagen och sekretesslagstiftningen. Möjligt är emellertid att man med ett sådant tillbakablickande perspektiv blir onödigt restriktiv och inte tillräckligt beaktar värdet av att representanter för de anställda hos en statlig myndighet bereds tillfälle att vara med i myndighetens ledning och under ansvar fatta beslut i vidast möjliga utsträckning i frågor som rör personalen. Det är exempelvis inte uteslutet att det kan vara av värde att personalrepresentanterna är oförhindrade att delta i beslut av en statlig myndighets styrelse rörande tolkningen eller tillämpningen av ett ingånget kollektivavtal. Arbetsgivarpartens ståndpunkt kan härigenom tänkas bli mera nyanserad än vad annars skulle vara fallet. Till förmån för ett vidsträcktare deltagande av personalrepresentanter i en statlig myndighets ledning vid avgörande av frågor som rör personalens anställningsförhållanden kan också åberopas, att lagen om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar innehåller mindre långtgående jävsregler än de som förordats i det föregående. Enligt den lagen är, såsom förut nämnts, arbetstagarledamot i aktiebolags eller ekonomisk förenings styrelse generellt förhindrad att delta i styrelsens behandling av frågor som rör de anställda bara när det

gäller fråga som rör stridsåtgärd, fråga som rör förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal och fråga som rör uppsägning av kollektivavtal. Utan hinder av att inom den privata sektorn i princip alla frågor rörande anställningsförhållandena är avtalsbara och således kan bli föremål för förhandlingar och kollektivavtal är, med nämnda undantag, arbetstagarledamöterna oförhindrade att vara med och besluta i samtliga frågor som rör personalens intressen.

Vissa skäl talar för att personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning inte bör få ett mera begränsat verksamhetsområde än vad arbetstagarledamöterna i aktiebolags och ekonomiska föreningars styrelser får. Vad som varit möjligt att försöksvis genomföra på den privata sektorn bör vara möjligt att pröva också när fråga är om statliga myndigheter. Den bästa överblicken över verkningarna av en representation för de anställda i ledningen för å ena sidan aktiebolag och ekonomiska föreningar och å andra sidan statliga myndigheter torde vinnas, om bestämmelserna på området görs så lika varandra som möjligt. Vad som nu sagts talar för att personalrepresentanterna i en statlig myndighets ledning bör vara generellt uteslutna från att delta i myndighetens handläggning av frågor som rör personalens intressen bara när frågan rör stridsåtgärd eller rör förhandling med arbetstagarorganisation om slutande av kollektivavtal eller rör uppsägning av kollektivavtal. Denna lösning utgör ett alternativ till den i det föregående skisserade lösningen att personalrepresentanterna inte skall få delta i myndighetens handläggning av frågor rörande anställnings- eller arbetsvillkor varom avtal får träffas eller rörande stridsåtgärd.

Vare sig den ena eller andra lösningen väljes har en bestämmelse i ämnet inte sin plats i förvaltningslagen. Bestämmelsen torde böra införas i den eller de författningar som kommer att reglera den förevarande personalrepresentationen. Bestämmelsen innefattar, såsom framgår av det föregående, ett av de speciella förhållandena på området betingat undantag från principen att en person, som sitter i ett organ i egenskap av särskilt utsedd representant för visst intresse, inte enbart på grund av sin ställning som intresserepresentant bör vara förhindrad att ta befattning med ärenden som rör ifrågavarande intresse.

Accepteras någon av de i det föregående angivna lösningarna, möter inget generellt hinder för personalrepresentanterna att delta när ledningen för en statlig myndighet handlägger andra ärenden rörande personalens intressen än de som genom särskild bestämmelse blivit undantagna. Givetvis kan emellertid inom det område, där personalrepresentanterna i princip är oförhindrade att delta, i vissa fall särskilda omständigheter föreligga som gör att en personalrepresentant är att betrakta som jävig enligt någon av de fem punkterna i 4 § första stycket förvaltningslagen. Några hithörande spörsmål skall diskuteras i det följande.

Först skall behandlas spörsmålet i vad mån frågan om jäv för personalrepresentant i ledningen för en statlig myndighet påverkas av det förhållandet att i ett aktuellt ärende av nu ifrågavarande typ förhandlingar eller överläggningar ägt rum mellan myndigheten och arbetstagarorganisation. I detta sammanhang bör erinras om att i



propositionen angående 1965 års reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt departementschefen intog den ståndpunkten att enbart det förhållandet att den handläggande tjänstemannen tillhör eller tillhört organisation med vilken förhandlingar eller överläggningar ägt rum inte bör anses ägnat att rubba förtroendet för hans opartiskhet i tjänsteutövningen, medan det förhåller sig annorlunda om tjänstemannen tillhör organisations styrelse eller innehar annat förtroendeuppdrag för organisation eller är funktionär inom densamma. En sådan speciell anknytning till organisation anses ägnad att förringa tilltron till tjänstemannens vilja och förmåga att vara objektiv i ärenden där hans egen organisation uppträtt som part. Fråga uppkommer nu, huruvida personalrepresentant i myndighets ledning bör anses inneha förtroendeuppdrag för den organisation som valt ut honom eller som han tillhör. Detta torde inte böra anses vara fallet. Personalrepresentanterna har inte till uppgift att bevaka viss organisations intressen utan skall företräda alla anställda hos myndigheten oberoende av om dessa är organiserade eller ej och oberoende av vilken organisation olika anställda tillhör. Att de fackliga organisationerna är inkopplade på utväljandet av personalrepresentanter sammanhänger med att denna ordning torde innefatta de bästa garantierna för att personer som är lämpade för uppdraget utses. Av det anförda torde följa att en personalrepresentant i en statlig myndighets ledning inte på grund av sitt personalrepresentantuppdrag bör anses jävig att deltaga i handläggningen av ärenden vari organisation, som valt ut honom eller som han tillhör, haft förhandlingar eller överläggningar med myndigheten.

En annan sak är att om en personalrepresentant vid sidan av sitt personalrepresentantuppdrag innehar styrelseuppdrag eller annat förtroendeuppdrag för organisation, som haft förhandlingar eller överläggningar med myndigheten i visst ärende, eller är funktionär inom sådan organisation, han är jävig och förhindrad att deltaga i ärendets handläggning hos styrelsen eller på därmed jämförlig nivå inom myndigheten. Likaså blir personalrepresentant jävig om han visserligen inte haft sådan speciell anknytning till den organisation, som haft förhandlingar eller överläggningar med myndigheten i ärendet, men vid förhandlingarna eller överläggningarna uppträtt som ombud för organisationen eller i saken biträtt denna mot ersättning eller utan ersättning biträtt organisationen på ett sådant sätt att han kan sägas ha engagerat sig mera djupt i saken. I samtliga dessa fall grundas jävet inte på hans ställning som personalrepresentant utan på hans speciella ställning inom vederbörande organisation eller det biträde han lämnat organisationen i saken.

Personalrepresentant i en statlig myndighets ledning kan givetvis på grund av speciella förhållanden vara jävig enligt bestämmelserna i förvaltningslagen även i andra fall än när arbetstagarorganisation haft förhandlingar eller överläggningar med myndigheten i den sak som skall behandlas av myndighetens styrelse eller på motsvarande nivå. Har i en sak personalrepresentant uppträtt som ombud för viss eller vissa anställda eller har han biträtt någon eller några anställda utan ersättning och därvid engagerat sig mera djupt i saken eller har han fått ersättning för

sitt biträde, är han enligt förvaltningslagens bestämmelser regelmässigt att anse som jävig när beslut skall fattas i ärendet. Hur nu ifrågavarande jävsregler skall tillämpas i personalärenden som inte rör viss eller vissa särskilda individer utan har mera allmän karaktär synes något tveksamt. I frågor av allmän karaktär torde knappast personalrepresentant böra betraktas som jävig om han i saken framfört önskemål från personalen eller eljest uppträtt som talesman för denna. Det torde dock få förutsättas att personalrepresentanten inte härvid engagerat sig så djupt att han måste anses sakna förutsättningar att obundet och objektivt bedöma ärendet när alla relevanta synpunkter skall vägas samman vid frågans slutliga behandling hos myndigheten. En personalrepresentant kan inte få spela dubbelrollen av ombud eller djupt engagerat eller betalt biträde och av beslutsfattare i saken. Detta bör personalrepresentanterna hålla i minnet så att de inte genom sitt handlande på ett tidigare stadium utsätter sig för risken att bli jävade när ärendet kommer upp till slutlig behandling i myndighetens styrelse eller eljest på högsta nivå.

Också i andra situationer än som behandlats i det föregående kan naturligtvis en personalrepresentant vara jävig enligt bestämmelserna i förvaltningslagen. Har exempelvis en personalrepresentant sökt en tjänst hos myndigheten, är han självklart på grund av jäv förhindrad att delta i behandlingen av tjänstetillsättningsärendet. En personalrepresentant får givetvis inte heller delta i behandlingen av fråga om disciplinär bestraffning av honom själv. Har han och andra personer gjort sig skyldiga till handlingar, som kan ge anledning till disciplinär bestraffning, och äger handlingarna samband med varandra, bör personalrepresentanten betraktas som jävig även såvitt gäller bestraffningen av de andra. Har fråga uppkommit om överföring av nya arbetsuppgifter på den tjänst hos myndigheten, som personalrepresentanten innehar, torde denne kunna bli att betrakta som jävig vid frågans behandling för den händelse ändringen av arbetsuppgifterna är av mera ingripande art eller kan antas få till följd att tjänstens lönegradsplacering kommer att ändras. En tillämpning av reglerna om intressejäv eller grannlagenhetsjäv torde nämligen här kunna komma i fråga. Nämnas bör också att på grund av grannlagenhetsjäv en personalrepresentant i myndighets ledning bör anses jävig att delta i handläggningen av ärende där någon, varunder personalrepresentanten direkt lyder i egenskap av tjänsteman hos myndigheten, är part eller intressent.

Självklart är att också i andra fall än de förut nämnda en personalrepresentant i en statlig myndighets ledning på grund av jäv kan vara förhindrad att delta i behandlingen av olika ärenden som rör den hos myndigheten anställda personalen. Sålunda kan för en personalrepresentant lika väl som för andra ledamöter i en myndighets styrelse exempelvis släktskapsjäv föreligga. En personalrepresentant kan också i ett personalärende vara jävig därför att han är uppenbar vän eller uppenbar ovän med part eller intressent i ärendet. Härtill kommer att personalrepresentanterna i lika mån som andra personer i en myndighets ledning kan vara jäviga att delta i handläggningen av ärenden som inte har samband med personalens intressen utan som ingår i myndighetens allmänna verksamhet. De problem som möter i de nu berörda fallen





## Bilaga 7      Lekmannastyrelsernas normala beslutsområde

1. Viktigare frågor om planläggning och genomförande av åtgärder inom myndighetens verksamhetsområde.
2. Viktigare författningsfrågor.
3. Viktigare frågor om organisation, arbetsordning eller tjänsteföreskrifter.
4. Frågor om anslagsframställning och andra frågor av större ekonomisk betydelse.
5. Frågor om tillsättning av tjänst i lägst lönegrad A 18.
6. Frågor om disciplinstraff, åtalsanmälan, flyttningsskyldighet, avstängning från tjänsten, läkarundersökning.
7. Andra frågor som myndighetens chef hänskjuter till styrelsen.



## Bilaga 8 Vissa myndigheter med lekmannastyrrelse

Myndighet	Antal anställda ca
Kriminalvårdsstyrelsen	290
Styrelsen för internationell utveckling	750
Försvarets materielverk	10 200
Försvarets forskningsanstalt	1 630
Civilförsvarsstyrelsen	440
Flygtekniska försöksanstalten	250
Socialstyrelsen	670
Riksförsäkringsverket	970
Statens bakteriologiska laboratorium	630
Postverket (3 styrelser)	47 840
Televerket	40 700
Statens järnvägar	44 870
Statens vägverk	13 190
Statens trafiksäkerhetsverk	430
Sjöfartsverket	1 490
Luftfartsverket	1 390
Statens väg- och trafikinstitut	130
Statskontoret	350
Statistiska centralbyrån	1 950
Datamaskincentralen för administrativ databehandling	300
Riksrevisionsverket	240
Riksskatteverket	520
Universitetskanslersämbetet	150
Skolöverstyrelsen	750
Lantbruksstyrelsen	290
Statens centrala frökontrollanstalt	140
Statens livsmedelsverk	220
Fiskeristyrelsen	140
Statens jordbruksnämnd	150
Statens naturvårdsverk	240
Statens växtskyddsanstalt	120
Statens veterinärmedicinska anstalt	240

Myndighet	Antal anställda ca
Patent- och registreringsverket	620
Statens pris- och kartellnämnd	200
Konsumentverket	140
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	150
Bostadsstyrelsen	180
Statens institut för byggnadsforskning	170
Statens invandrarverk	260
Statens planverk	140
Lantmäteristyrelsen	340
Statens institut för företagsutveckling	270
Statens vattenfallsverk	9 940
Statens provningsanstalt	230
Styrelsen för teknisk utveckling	110
Domänverket	7 870
Förenade fabriksverken	7 590

---

Summa 199 880



Kronologisk förteckning

---

1. Litteraturen i skolan. U.
2. Högskolan. U.
3. Högskolan. Sammanfattning. U.
4. Fastighetstaxering. Fi.
5. Museerna. U.
6. Data och näringspolitik. I.
7. Trygghet i anställningen. In.
8. Radio i utveckling. U.
9. Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. U.
10. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. U. (Utkommer senare)
11. Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. U.
12. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. U.
13. Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. Ju.
14. Mål och medel i skogspolitiken. Jo.
15. Kommunal planering och detaljhandel. H.
16. Samhället och filmen. Del 3. U.
17. Teknisk översyn av studiemedelssystemet. U.
18. Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. Fi.
19. TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. U.
20. Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. H.
21. Svensk ekonomi fram till 1977. Fi.
22. Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. Ju.
23. Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. Ju.
24. Boendeservice 7. In.
25. Unga lagöverträdare III. Ju.
26. Lag och rätt i grundskolan. Ju.
27. Sanering III. In.
28. Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. Fi.

Systematisk förteckning

**Justitiedepartementet**

- Snyltningsbrott och sjukförsäkringsmissbruk. [13]  
Utsökningsbalk. Utsökningsrätt XII. [22]  
Bättre överblick över lagar och andra bestämmelser. [23]  
Unga lagöverträdare III. [25]  
Lag och rätt i grundskolan. [26]

**Finansdepartementet**

- Fastighetstaxering. [4]  
Styrelserepresentation för bankanställda. Lagteknisk översyn. [18]  
Svensk ekonomi fram till 1977. [21]  
Styrelserepresentation för anställda i statliga myndigheter. [28]

**Utbildningsdepartementet**

- Litteraturen i skolan. Separat bilagedel 4 till litteraturutredningens huvudbetänkande. [1]  
1968 års utbildningsutredning. 1. Högskolan [2] 2. Högskolan. Sammanfattning. [3] 3. Försöksverksamhet med yrkesteknisk högskoleutbildning. [12]  
Museerna. [5]  
Radio i utveckling. [8]  
Fortsatt uppsökande verksamhet för cirkelstudier inom vuxenutbildningen. [9]  
Reklamutredningen. Reklam III. Ställningstaganden och förslag. [10] (Utkommer senare) Reklam IV. Reklamens kostnader och bestämningsfaktorer. [11]  
Samhället och filmen. Del 3. [16]  
Teknisk översyn av studiemedelssystemet. [17]  
TRU:s försöksverksamhet 1967–1972. [19]

**Jordbruksdepartementet**

- Mål och medel i skogspolitiken. [14]

**Handelsdepartementet**

- Kommunal planering och detaljhandel. [15]  
Varudeklaration — ett medel i konsumentpolitiken. [20]

**Inrikesdepartementet**

- Trygghet i anställningen. [7]  
Boendeservice 7. [24]  
Sanering III. [27]

**Industridepartementet**

- Data och näringspolitik. [6]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.





