Kommunal förvaltning och med-bestämmande-rätt

Om personalinflytande i kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Betänkande av kommittén (Kn 1978:02) för vissa medbestämmandefrågor

SOU 1982:56

Kommunal förvaltning och med-bestämmande-rätt

Om personalinflytande i kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner

Betänkande av kommittén (Kn 1978:02) för vissa medbestämmandefrågor

SOU 1982:56

27

Statens offentliga utredningar
1982:56
Kommundepartementet

Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt

Om personalinflytande i kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner

Kommittén (Kn 1978:02) för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner

Stockholm 1982

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 31 augusti 1978 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en kommitté för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner m. m. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 5 oktober 1978 som ordförande f. d. regeringsrådet Olov Hegrelius och som ledamöter numera rättschefen Lennart Aspegren, numera kanslirådet Olof Bergqvist, numera chefsrådmannen Svante Boman, lagmannen Erik Borglund (avliden 1979), universitetslektorn Agne Gustafsson och numera lagmannen Erik Neergaard. Kommittén antog namnet kommittén (Kn 1978:02) för vissa medbestämmandefrågor.

Sedan kommittén den 7 juni 1979 fått nya direktiv tillkallade departementschefen den 12 juli 1979 som ytterligare ledamöter direktören Lars Ahlvarsson, Svenska kommunförbundet, direktören Birger Bäckström, Landstingsförbundet, ombudsmannen Rolf Lindh, Svenska kommunalarbetareförbundet, ombudsmannen Judith Rosengren, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), och ombudsmannen Lillemor Starlander, Centralorganisationen SACO/SR, samt den 31 augusti 1979 avdelningschefen Sven Arnström, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Sedan Lillemor Starlander lämnat sitt uppdrag tillkallade departementschefen den 26 november 1980 som ledamot förbundsordföranden Kent Christensson, Centralorganisationen SACO/SR.

Till experter i kommittén förordnades den 12 september 1979 t. f. departementsrådet Lars Högdahl och sektionschefen Åke Lewensjö. Efter anhållan härom entledigades Lennart Aspegren, Olof Bergqvist och Erik Neergaard som ledamöter den 1 februari 1980 och förordnades de samtidigt till experter i kommittén. Samma dag förordnades också hovrättsassessorn Ingrid Olsson till expert.

Till sekreterare förordnades i oktober 1978 Svante Boman.

Kommittén får härmed överlämna sitt betänkande Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Om personalinflytande i kommuner, landstingskommuner och kyrkliga kommuner.

Till betänkandet har fogats reservationer av Lars Ahlvarsson, Sven Arnström, Birger Bäckström, Kent Christensson och Agne Gustafsson samt särskilt yttrande av Sven Arnström.

Stockholm den 29 september 1982

Olov Hegrelius

Lars Ahlvarsson *Sven Arnström* *Svante Boman*

Birger Bäckström *Kent Christensson* *Agne Gustafsson*

Rolf Lindh *Judith Rosengren*

Innehåll

Sammanfattning 9

Författningsförslag 21

1 *Inledning* 41

I Borgerliga kommuner och landstingskommuner

2 *Närvarorätt* 47
2.1 Närvarorätt enligt utredningen om den kommunala demokratin (demokratiutredningen) 47
2.2 Demokratiutredningens författningsförslag 52
2.3 Reservationer och särskilda yttranden 53

3 *Något om den rättsliga utformningen av arbetstagarinflytande vid tiden för demokratiutredningens förslag* 61
3.1 Lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar m. m. 61
3.2 Kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. 63
3.3 Högskoleförfattningarna 66
3.4 Lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd 66
3.5 Folkhögskoleförordningen 69
3.6 Medbestämmandelagen 70
3.7 Annan lagstiftning av intresse 72

4 *Sammanställning av remissyttrandena över demokratiutredningens förslag om närvarorätt* 75
4.1 Remissutfallet i stort 75
4.2 Närvarorätt eller ej? 76
4.3 Kostnadssidan 81

5 *Utvecklingen efter år 1978* ... 83
5.1 Partssammansatta organ ... 83
5.2 Medbestämmandeavtal inom det kommunala området ... 84
5.3 Försöksverksamheten, senare utvärderingar ... 88
5.3.1 Kommunerna ... 88
5.3.2 Landstingskommunerna ... 93

6 *Kommitténs allmänna överväganden om närvarorätt* ... 97

7 *Tillkomst och omfattning av närvarorätt* ... 105
7.1 Demokratiutredningen ... 105
7.2 Remissyttranden ... 106
7.2.1 Tillkomsten ... 106
7.2.2 Omfattningen ... 107
7.3 Överväganden ... 109
7.3.1 Tillkomsten ... 109
7.3.2 Omfattningen ... 113

8 *Närvarorätten och grundlagen* ... 125
8.1 Demokratiutredningen ... 125
8.2 Remissyttranden ... 125
8.3 Överväganden ... 126

9 *Lagregleringen* ... 127
9.1 Lagreglernas placering ... 127
9.1.1 Demokratiutredningen ... 127
9.1.2 Remissyttranden ... 127
9.1.3 Överväganden ... 128
9.2 Utseende av personalföreträdare och valbarhet ... 128
9.2.1 Demokratiutredningen ... 128
9.2.2 Remissyttranden ...
9.2.3 Överväganden ... 129
9.3 Personalföreträdares befogenheter ... 130
9.3.1 Demokratiutredningen ... 130
9.3.2 Remissyttranden ... 131
9.3.3 Överväganden ... 131
9.4 Jävsbestämmelser ... 133
9.4.1 Demokratiutredningen ... 133
9.4.2 Remissyttranden ... 135
9.4.3 Överväganden ... 136
9.5 Besvärsfrågor ... 138
9.6 Personalföreträdares ansvar ... 139
9.6.1 Demokratiutredningen ... 139
9.6.2 Remissyttranden ... 140
9.6.3 Överväganden ... 140

10 *Facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt* ... 149
10.1 MBL och MBA-S m. m. ... 149
10.1.1 Medbestämmandeform A ... 150

10.1.2 Medbestämmandeform B ... 151
10.1.3 Vetorättens utövande ... 152
10.1.4 Medbestämmandeform C ... 153
10.2 Något om det kommunala och landstingskommunala beslutsfattandet ... 154
10.3 Överväganden ... 156

11 *Kommunalförbund* ... 165

12 *Kommunala indelningsdelegerade* ... 167

13 *Chefstjänstemäns beslutsfunktioner* ... 171
13.1 Allmänna utgångspunkter ... 171
13.2 Det landstingskommunala området ... 173
13.2.1 Den allmänna sjukvården ... 173
13.2.2 Sluten psykiatrisk vård ... 175
13.2.3 Omsorgslagstiftningen ... 175
13.2.4 Folkhögskolan ... 176
13.3 Det primärkommunala området ... 178
13.3.1 Brandlagstiftningen ... 178
13.3.2 Skolväsendet ... 180
13.3.3 Annan lagstiftning av intresse ... 184
13.4 Överväganden ... 185

14 *PSO m. m. inom specialreglerade områden* ... 191
14.1 Gällande rätt ... 191
14.2 Överväganden ... 193

15 *Särskild motivering till lagförslagen* ... 195

II Kyrkliga kommuner

16 *Allmänna utgångspunkter* ... 199

17 *Den kyrkliga organisationen* ... 201

18 *De kyrkliga kommunerna* ... 207
18.1 De kyrkliga kommunernas grundlagsenliga ställning ... 207
18.2 Begreppet kyrklig kommun ... 208
18.2.1 Kompetens ... 208
18.2.2 Organisation ... 209
18.2.3 Kyrkoråd ... 210
18.2.4 Övriga nämnder ... 212
18.3 Något om folkbokföringens organisation ... 213
18.4 Vissa personalfrågor ... 213

19 *Utvecklingsåtgärder beträffande personalinflytandet* 215
19.1 Företagsnämndsverksamheten 215
19.2 Samverkan kring arbetarskydd och arbetsmiljö 216
19.3 Fackliga förtroendemän på arbetsplatsen 216

20 *Närvarorätt* 219
20.1 Allmänt 219
20.2 Erfarenheter av försöksverksamheten 221
20.2.1 De förtroendevalda 223
20.2.2 Personalrepresentanterna 225
20.2.3 Förvaltningsledningen 226

21 *Partssammansatta organ* 229
21.1 PSO och deras uppgifter, m. m. 229
21.2 Rättslig reglering 229
21.3 Ansvarsfrågor m. m. 231

22 *Översyn av lagen om församlingsstyrelse (LFS)* 233

23 *Överväganden* 235

24 *Kyrkliga indelningsdelegerade* 243

Reservationer och särskilt yttrande 245

Bilaga 1 *Kommitténs ursprungliga direktiv beträffande medbestämmande för kommunalanställda m. m.* 263

Sammanfattning

I de direktiv den 7 juni 1979, som slutligen bestämde kommitténs arbetsuppgifter, framhålls bl. a. att genom 1976 års medbestämmandelag (MBL) skapats en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. I förarbetena till lagen uttalas bl. a. att de kommunalt anställdas medbestämmande måste utvecklas på arbetsrättsreformens grund samtidigt som detta måste ske under hänsynstagande till den kommunala demokratin. Detta ställningstagande utvecklades närmare i förarbetena till den ungefär samtidigt utfärdade lagen om offentlig anställning (LOA).

Genom lagen (1979:409) om ändring i kommunallagen (1977:179) – KL – vilken trädde i kraft den 1 juli 1979 öppnades möjligheter att i kommuner och landstingskommuner inrätta partssammansatta organ (PSO) med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. I detta lagstiftningsarbete togs ställning till flera frågor av betydelse för kommitténs arbete. En av dessa berörde PSO-institutets förenlighet med vår konstitution, en annan avsåg den gränsdragning som gjordes mellan den kommunala demokratin och företagsdemokratin. De modeller till lösningar av ett författningsreglerat medbestämmande för de kommunalanställda som kommittén framlägger har utarbetats mot bakgrund av dessa ställningstaganden.

Kommittén har i sitt arbete strävat efter att inte försvåra för kommunerna och landstingskommunerna att inom en yttre ram själva ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. Ett betydande utrymme har lämnats för att genom överenskommelser reglera förhållandena mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Förslagen avses skola gälla även för kommunalförbund liksom också för den särskilda organisation som kan träda i verksamhet i samband med ändringar i kommunindelning.

De allmänna bestämmelserna om medbestämmanderätt föreslås skola intas i en ny paragraf i 1 kap. KL och de särskilda reglerna om de skilda medbestämmandeformerna i ett nytt kapitel, 3 a kap.

I fråga om PSO har kommittén föreslagit ett tillägg till bestämmelserna i 7 kap. 6 § andra stycket KL av innebörd att rättelseförfarandet skall gälla även beträffande beslut av sådant organ. Kommittén har vidare föreslagit att författningsändringar vidtas som ger ett större utrymme för PSO inom den specialreglerade förvaltningen.

Beträffande folkhögskolan gäller särskilda regler för de studerandes samt lärarnas och den övriga personalens medbestämmande. Om folkhögskolan

skulle inlemmas i det av kommittén föreslagna regelsystemet skulle betydande ingrepp behöva göras i för den gällande bestämmelser. Folkhögskoleväsendet har på grund av sin särart bedömts inte böra tas med i kommitténs förslag.

På det kyrkokommunala området bör de anställdas medbestämmanderätt i princip vara densamma som på den borgerliga/kommunala sektorn. Kommittén lämnar i detta syfte förslag till författningsändringar dels i den nyligen föreslagna lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter, se prop. 1982/83:19, dels i lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

Liksom beträffande KL bör de allmänna bestämmelserna om medbestämmande ges i ett sammanhang i en ny paragraf i första kapitlet och reglerna om de skilda medbestämmandeformerna i ett särskilt kapitel, 5 a kap., i förstnämnda lag.

Närvarorätt

Kommittén har enligt sina direktiv bl. a. haft till uppgift att överväga frågan om närvarorätt för personalföreträdare i de kommunala och landstingskommunala nämnderna mot bakgrund av vad demokratiutredningen föreslagit rörande sådan rätt samt vad remissinstanserna anfört i anledning av förslaget. Det har också ålegat kommittén att följa den försöksverksamhet på området som inom ett antal kommuner och landstingskommuner fortgått sedan mitten av 1970-talet.

Demokratiutredningen erinrade i sitt betänkande (SOU 1977:39) om att styrelserepresentation var ett led i det företagsdemokratiska systemet. Denna form för personalinflytande har efter lagstiftning genomförts på de enskilda och statliga sektorerna av arbetsmarknaden. Viss styrelserepresentation har aktualiserats också inom den kommunala sektorn i form av försöksverksamhet med närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder. I försöksverksamheten har deltagit ca 230 nämnder i 36 kommuner och 20 landstingskommuner.

Vid en analys av försöksverksamheten, som inriktades på hur närvarorätten inverkat på företagsdemokratin, den politiska demokratin och den kommunala administrationen, konstaterade demokratiutredningen att närvarorätten av de i försöken deltagande förtroendevalda och personalrepresentanterna upplevts som övervägande värdefull. Någon påtaglig praktisk erfarenhet av att närvarorätten inverkat negativt på den politiska demokratin eller administrationen kunde inte utläsas ur det tillgängliga materialet.

Demokratiutredningen fann att närvarorätten var av intresse även efter arbetsrättsreformens genomförande och kom till den uppfattningen att möjlighet till styrelserepresentation för de anställda i någon form borde införas också inom den kommunala sektorn och att detta kunde ske utan negativ inverkan på den kommunala demokratin. Närvarorätt kunde enligt demokratiutredningens mening vara ett värdefullt komplement till övriga former av företagsdemokrati. Vikt lades vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som sådan rätt kunde medföra. Ett starkt bidragande skäl till ställningstagandet var den utveckling av styrelserepresentation som

skett inom övriga sektorer av arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalt anställda skulle kräva mycket starka skäl.

Mot bakgrunden av dessa överväganden lade demokratiutredningen fram ett förslag till en permanent särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Lagen skulle äga motsvarande tillämpning på kommunalförbund.

Förslaget blev föremål för ett omfattande remissförfarande. Sammanlagt avgavs 267 remissvar. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av drygt 100 remissinstanser, medan närmare 60 avstyrkte förslaget. Något fler än 20 förklarade sig tveksamma eller ville avvakta effekterna av MBL. Omkring 60 ansåg att försöksverksamheten borde fortsätta ytterligare någon tid, innan frågan om permanentning av närvarorätten avgjordes.

För tillstyrkande av förslaget anfördes i huvudsak den allmänna utvecklingen inom arbetsrätten och särskilt införandet av styrelserepresentation såväl inom privata företag som vid statliga myndigheter.

De remissinstanser som förordade en fortsatt försöksverksamhet framhöll framför allt att erfarenhet saknades om hur MBL och PSO påverkade närvarorättsfrågan och att det definitiva ställningstagandet till närvarorätten därför borde anstå.

Som skäl för avstyrkande av förslaget anfördes i huvudsak följande. Närvarorätten syftade till att tillföra de kommunala nämnderna en intresserepresentation för en viss grupp av medborgare vid sidan av de förtroendevalda. Den innefattade ett intrång i de förtroendevaldas suveränitet. Risk fanns för att de förtroendevaldas och personalrepresentanternas funktioner i nämnderna så småningom skulle smälta samman och att därmed grunden för den representativa demokratin rycktes undan. Närvarorätten skulle vidare få endast marginell betydelse för personalinflytandet, eftersom MBL:s föreskrifter om vidgad förhandlingsrätt, arbetsgivarens informationsskyldighet m. m. i kombination med PSO-institutet, övrig arbetsrättslig lagstiftning m. m. bildade ett system av föreskrifter som kunde anses ge betryggande garantier för att personalorganisationernas rättmätiga krav på insyn, inflytande och medbestämmande blev realiserade.

Försöksverksamheten har därefter fortsatt och efter ytterligare enkäter har nya utvärderingar ägt rum. Dessa stämmer väl överens med de av demokratiutredningen redovisade. En klar majoritet av de i de senare enkäterna deltagande förtroendevalda, personalföreträdare och tjänstemän anser sålunda att de positiva erfarenheterna av närvarorätten överväger. Eftersom MBL varit i tillämpning under en del av försökstiden ger enkäterna även en viss upplysning om hur MBL och närvarorättsinstitutet fungerar tillsamman. En likaledes klar majoritet hävdar att MBL inte har påverkat närvarorättens betydelse eller t. o. m. ökat denna. Vad beträffar den politiska demokratin gör i fråga om primärkommunerna endast en svag minoritet gällande att närvarorätten kommit i konflikt med denna. Ej heller synes närvaron av personalföreträdare i nämnvärd omfattning ha uppfattats som besvärande av de förtroendevalda eller medfört att beslut inte fattats lika fritt som tidigare eller i andra hänseenden verkat störande i nämndverksamheten. På landstingssidan anförs att närvarorätten leder till ökad tungroddhet och längre sammanträden, dvs. i huvudsak samma olägenheter som man framhåller i samband med MBL-verksamheten.

Utvärderingarna ger således en annorlunda bild av inställningen till närvarorätten än den som framgår av remissvaren. Anledningen till denna skillnad är inte närmare utredd. Det förtjänar emellertid att påpekas, att remissvaren avgetts av åtskilliga icke kommunala institutioner samt över 200 kommuner och landstingskommuner. Utvärderingarna hänför sig till endast ett begränsat antal (ca 35) primärkommuner, som deltagit frivilligt i försöksverksamheten och därför kan antas vara särskilt intresserade av närvarorätt. Å andra sidan är att märka att nästan samtliga landstingskommuner deltagit. Även med beaktande av materialets brister kan dock utvärderingarna enligt kommitténs mening inte ge anledning till annan bedömning än att försöksverksamheten gett ett positivt utslag för närvarorätten.

En sammanvägning av de av demokratiutredningen gjorda övervägandena, remissinstansernas ställningstaganden och utfallet av försöksverksamheten ger enligt kommitténs mening till resultat att åtskilligt talar för att tillåta närvarorätt i de kommunala och landstingskommunala nämnderna för personalföreträdare, om den utformas så att intrånget i de förtroendevaldas suveränitet inte blir större än vad som skäligen kan tålas för att nå syftet med närvarorätten, framför allt vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter. Grunderna för den kommunala demokratin får inte rubbas. Denna avvägning är en fråga av politisk natur.

Vilka kommunalekonomiska verkningar som kan följa av ett utbyggt närvarorättsinstitut torde vara omöjligt att ens tillnärmelsevis ange. Ett fullt utbyggt system innebär enligt förslaget bl. a. att tre personalrepresentanter kan finnas i varje styrelse och nämnd. Demokratiutredningen ansåg att statligt stöd borde utgå för information och utbildning i anslutning till en närvarorättsreform. Kommittén anser det knappast vara påkallat med något särskilt statligt stöd härtill, bl. a. därför att personalrepresentanterna enligt förslaget i första hand bör utses bland de anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. Ett utbyggt system med närvarorätt kommer vidare att ställa stora krav på de fackliga personella resurserna.

Liksom demokratiutredningen anser kommittén att ett närvarorättsinstitut bör få en sådan utformning, att de kommunala arbetsgivarna och arbetstagarna får betydande frihet och gemensamt ansvar för utvecklingstakten och den närmare regleringen av vissa praktiska frågor. Den modell kommittén framlägger innefattar därför endast lagstadganden som ger kommunfullmäktige resp. landstinget befogenhet att besluta om närvarorätt för personalföreträdare samt vissa grundläggande bestämmelser. Det förutsätts, att arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna inom ramen för dessa bestämmelser i kollektivavtalets form träffar överenskommelse om införandet av närvarorätt, om vilka nämnder och ärenden som i det aktuella fallet skall omfattas av närvarorätten samt om erforderliga praktiska detaljer. Enligt kommittén skall emellertid närvarorätten kunna omfatta även frågor som inte kan bli föremål för kollektivavtal. Beträffande sådana skall det ankomma på fullmäktige eller landstinget att fatta beslut utan föregående kollektivavtal.

De föreslagna bestämmelserna innehåller följande.

Kommunfullmäktige resp. landstinget får som nämnt befogenhet att besluta om att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden. I princip får närvarorätten gälla alla slags nämndärenden utom sådana som särskilt

undantagits i lagen. I förslaget har undantag gjorts i första hand för ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild. Undantaget omfattar dock inte ärenden om anställning, ledighet, vikariat eller förslagsbelöning. Närvarorätt skall vidare inte förekomma vid handläggningen av vissa frågor, i vilka det föreligger ett utpräglat partsförhållande mellan arbetsgivaren och arbetstagarna, nämligen frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Utskott eller avdelning av nämnd omfattas inte av närvarorätten.

Personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten och att få sin mening antecknad i nämndens protokoll. Nämnden är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna dem de uppgifter som behövs för deras verksamhet.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter för dem får finnas i varje nämnd. De utses av den eller de arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt i nämnden i fråga. Företrädarna skall utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Vad som stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Dock görs det undantaget därifrån, att jäv enligt 4 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) inte skall anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar deltagit i förhandling i ärendet enligt MBL.

Kallelse av personalföreträdare sker i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot i nämnden. Suppleant kallas endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.

Närvarorätt innebär endast en laglig rätt för personalrepresentant att delta i styrelsens eller annan nämns sammanträden vid handläggning av vissa ärenden. Det är av vikt att de formella föreskrifter som omgärdar närvarorätten iakttas. Uteblir personalrepresentant från sammanträde på grund av felaktighet i kallelseförfarandet, föreligger sådant formfel att beslut som fattats på sammanträdet inte har tillkommit i laga ordning och följaktligen skall undanröjas i händelse av besvär. Detsamma bör gälla om personalrepresentant felaktigt vägras att närvara vid behandling av ärende där närvarorätt föreligger. Även i det motsatta fallet, dvs. då en personalföreträdare i sin egenskap av personalrepresentant tillåts närvara vid behandling av ärenden där närvarorätt enligt lag saknas, torde nämndens beslut få anses inte ha tillkommit i laga ordning.

I fråga om personalföreträdares ansvar anför kommittén bl. a. Skadeståndsansvar synes normalt inte kunna uppkomma för personalföreträdare. En annan sak är att skadeståndsskyldighet för kommunen eller landstingskommunen kan uppkomma i fall där ett förvaltningsbeslut blivit felaktigt på grund av att man begagnat sig av oriktiga uppgifter från personalföreträdare. Med den utformning 20 kap. 2 § brottsbalken har torde personalföreträdare falla inom den personkrets som omfattas av mutansvaret. Personalföreträdare är också underkastad bestämmelserna om tystnadsplikt med vissa närmare beskrivna undantag.

Facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt

Kommittén har haft att överväga om och i vilken utsträckning medbestämmandeformerna facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt, som införts inom den statliga sektorn, kan tillämpas också på det kommunala området.

I sina överväganden erinrar kommittén om att regeringsformens bestämmelser inte anses hindra att de kommunala och landstingskommunala beslutande församlingarna i den mån delegationsbestämmelser finns överlåter på en organisation eller enskild individ att svara för viss förvaltningsuppgift. Den erinrar också om att gällande bestämmelser inte utgör hinder för att personalrepresentanterna bildar majoritet i ett PSO och därmed har den faktiska beslutanderätten i detta.

Liksom PSO-institutet bör en veto- eller självbestämmanderätt hållas inom det verksamhetsområde som avser förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare samt dess arbetstagare. Likaså förutsätter även sådan rätt ett skydd för den politiska demokratin. I förslaget har detta spörsmål lösts på så sätt, att veto- och självbestämmanderätt bestämts kunna avse sådana ärenden som kan överlämnas till ett PSO att avgöra, under förutsättning att inte annat föreskrivs i lag eller annan författning. Dock har därvid undantagits ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning, då dessa till sin natur torde vara sådana att de inte lämpar sig för handläggning utan arbetsgivarens medverkan.

De anställda har egna intressen att bevaka i den kommunala och landstingskommunala verksamheten och denna omständighet drar enligt kommitténs mening upp ytterligare gränser för veto- och självbestämmanderätten. Sådan rätt kan anses motiverad endast i frågor som speciellt nära rör de anställdas intressen och där arbetstagarinflytandet således är i särskilt hög grad befogat. Hänsynen till övriga kommunmedlemmars intressen torde vidare fordra att frågorna skall vara av sådan art att det för kommunmedlemmarna praktiskt sett saknar betydelse om de avgörs av ett organ i vilket ingår förtroendevalda ledamöter eller ej. Beträffande självbestämmanderätten är det också helt klart att denna måste utövas inom de ekonomiska ramar som kommunen eller landstingskommunen fastställt.

Vad beträffar vetorätten är denna speciell så till vida att den genom att kunna hindra verkställigheten av ett beslut skulle kunna stoppa den kommunala verksamheten i en viss fråga. Kommittén framhåller, att en förutsättning för vetorätt därför måste vara att sådana former fastställs för dess utövande att den inte leder till otillbörliga störningar i den kommunala verksamheten. Detta avses skola ske i de föreskrifter för utövandet av vetorätten liksom även av självbestämmanderätten som enligt förslaget skall fastställas av fullmäktige resp. landstinget på grundval av det kollektivavtal som ligger till grund för införandet av dessa medbestämmandeformer. Som ytterligare säkerhet för den kommunala verksamheten föreslås att det – liksom beträffande PSO – införs en möjlighet för vederbörande nämnd att återkalla vetorätten, om synnerliga skäl föreligger därtill. Detsamma gäller självbestämmanderätten.

Några detaljföreskrifter bör emellertid enligt kommittén få sin plats i KL. Sålunda bör anges att veto- eller självbestämmanderätten skall få utövas av

den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådan rätt. För utövandet av rätten skall enligt förslaget fordras att de arbetstagarorganisationer som deltar i beslutet är ense. Möjlighet bör finnas för dylik organisation att avstå från deltagande.

Vidare innefattar förslaget en bestämmelse om att beslut, som fattats med stöd av självbestämmanderätt efter anmälan skall verkställas av den nämnd till vars verksamhetsområde ärendet hör. Viss prövning från nämndens sida skall därvid äga rum. Verkställighet avses sålunda inte skola få ske, om nämnden finner att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller författning eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter eller står i strid med de föreskrifter som fullmäktige eller landstinget fastställt för utövandet av självbestämmanderätten.

Talan mot nämnds beslut om verkställighet skall enligt förslaget kunna föras genom kommunalbesvär.

Chefstjänstemäns beslutsfunktioner

Vad som i förevarande sammanhang är av intresse är framför allt sådana befogenheter för chefstjänstemännen som kan anses inkräkta på det område inom vilket de anställda bör få utöva medbestämmanderätt.

Kommittén påpekar att sådana befogenheter som grundar sig på delegation eller på kommunalt fastställd instruktion inte vållar problem; beträffande dem finns möjlighet att på det lokala planet göra ändringar.

Annorlunda förhåller det sig med befogenheter som fastställts i lag eller annan författning. I allmänhet har dessa befogenheter fastställts i samband med organisationen av verksamheten och vissa bedömningar har legat till grund för bestämmandet av dem, t. ex. krav på snabbhet, effektivitet, kvalitet, samlat ansvar o. d.

Kommittén har med anledning därav gått igenom de lagar och centrala författningar som f. n. reglerar chefstjänstemännens befogenheter inom den allmänna sjukvården, den slutna psykiatriska vården, omsorgsorganisationen samt skol- och brandväsendet. En kort redovisning av denna genomgång lämnas i betänkandet.

Kommittén konstaterar att frågan om chefstjänstemännens befogenheter kommit i ett väsentligt annat läge sedan kommittén fick sitt uppdrag.

Vad angår sjukvården träder med ingången av 1983 en ny hälso- och sjukvårdslag i kraft. Den har utformats som en ramlag och anger i huvudsak endast mål och inriktning för verksamheten. Några särskilda befogenheter för chefstjänstemännen av här avsett slag anges inte i lagen. De hinder som f. n. kan finnas för genomförandet av medbestämmande m. m. finns således inte kvar.

Vad nu sagts gäller i motsvarande mån ett föreliggande förslag till lag beträffande omsorger om vissa handikappade, avsedd att ersätta den nuvarande omsorgslagstiftningen.

I fråga om skolområdet framhåller kommittén att skolsystemet fortlöpande är föremål för översyn och att det pågår bl. a. en viss försöksverksamhet

med kommundelsnämnder. Situationen inom skolområdet är enligt kommitténs uppfattning f. n. sådan att det inte är möjligt att ur skollagen eller skolförordningen plocka fram några särskilda befogenheter för chefstjänstemän som kan sägas på något väsentligt sätt utgöra hinder för de anställda att utöva medbestämmanderätt utan att systemet för skolverksamheten påverkas.

Vad angår brandväsendet erinrar kommittén om att brandchefens befogenheter mycket detaljerat anges i brandlagen och brandstadgan samt i lokala brandordningar. Hans ansvar för brandväsendet och hans därpå grundade befogenhet till långtgående självständigt handlande gör att endast mindre ingrepp är tänkbara i hans beslutsfunktioner utan att effektiviteten berörs. I den mån befogenheterna grundar sig på brandordningen, som ju rör endast smärre förhållanden, kan ändring ske på det lokala planet. Beträffande övriga befogenheter har kommittén kommit till den uppfattningen att frågan om begränsningar i dessa bör tas upp i sammanhang där effektivitetssynpunkterna kan bli bättre tillgodosedda.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att det i fråga om de specialreglerade verksamheterna numera inom stora områden saknas i författning reglerade beslutsfunktioner för chefstjänstemän. I dessa fall föreligger därför inte längre något rättsligt hinder för att bygga upp organisationsformer som tar nödig hänsyn till både den politiska demokratin och de anställdas krav på medbestämmande. I de fall åter då författningsbestämmelser finns bör enligt kommitténs mening möjligheten att ingripa i och begränsa beslutsfunktionerna bedömas i samband med att verksamheten och det författningskomplex som reglerar denna blir föremål för en mera ingripande översyn som ger tillfälle att på ett rationellt sätt väga mot varandra kraven på verksamhetens behöriga fullgörande samt tillgodoseendet av nyssnämnda intressen.

PSO m. m. inom specialreglerade områden

Enligt 3 kap. 13 a § KL kan ett PSO få till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för vissa ärenden under förutsättning att annat ej följer av lag eller annan författning. Denna begränsning har enligt förarbetena till lagrummet tillkommit för att göra klart att organen inte får tilldelas uppgifter som enligt specialförfattningar ankommer på t. ex. viss nämnd eller tjänsteman.

De författningar som gäller för de specialreglerade nämnderna innehåller i regel en allmän bestämmelse om att vederbörande nämnd har att utöva inseendet över den verksamhet och handha förvaltningen av de angelägenheter som anges i resp. författning. En överföring av vissa ärenden har dock gjorts möjlig genom bestämmelserna i 3 kap. 14 § KL, enligt vilka fullmäktige eller landstinget – om ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning – får besluta att styrelsen eller annan nämnd skall handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd liksom även handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd. I samband med att denna bestämmelse tillkom, infördes i de specialförfattningar, som innehåller den generella förvaltningsbestämmel-

sen, det tillägget att denna gäller endast i den mån arbetsuppgifterna inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § KL.

På grund av nu angivna bestämmelser kan sådana ärenden som faller under 3 kap. 14 § föras över från en specialreglerad nämnd till en kommunallagsreglerad nämnd och från denna lämnas över till ett PSO inom de i 3 kap. 13 a § angivna gränserna. Andra ärenden som kan falla inom ett PSO:s kompetensområde måste däremot fortfarande ankomma på specialnämnden.

Den nu angivna ordningen synes inte vara motiverad. Enligt kommitténs mening finns det inte några vägande sakliga skäl för att inte PSO-institutet skall kunna införas även i specialreglerade nämnder, i den mån specialförfattningarna inte av särskilda orsaker förbehållit resp. nämnd vissa funktioner. Kommittén föreslår därför att sådana författningsändringar vidtas som i princip undanröjer de hinder som ligger i den generella förvaltningsbestämmelsen. Detta kan ske genom att – liksom beträffande de med 3 kap. 14 § avsedda frågorna – i resp. författning anges att den generella förvaltningsbestämmelsen för nämnden gäller i den mån förvaltningsuppgifterna inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 a kap. 1 §.

Med den utformning den fackliga veto- och självbestämmanderätten fått i förslaget anser kommittén att utrymme finns även för dessa medbestämmandeformer i de specialreglerade nämnderna. Hänvisning bör därför ske även till 4 § i 3 a kap.

Beträffande nämnder för vilka inte gäller någon generell förvaltningsbestämmelse torde reglerna i 3 a kap. vara giltiga utan någon författningsändring inom de gränser resp. specialförfattning i övrigt kan innehålla.

Kyrkliga kommuner

I direktiven har framhållits att förutsättningarna för de anställdas inflytande i princip är desamma på det kyrkliga området som på den kommunala sektorn i övrigt och att det är angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkras i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda.

Kommittén påpekar att den likformighet i organisation och verksamhet som föreligger leder till att de formella förutsättningarna för införandet av ökat medinflytande för de anställda i huvudsak är desamma inom de borgerliga och de kyrkliga kommunerna. Vissa skillnader finns dock bl. a. i ett par hänseenden som inte bör förbigås i förevarande sammanhang, nämligen i fråga om kommunstorleken och antalet arbetstagare i kommunerna samt sammansättningen av kommunstyrelserna och det särskilda inslag som det prästerliga ämbetet utgör.

De borgerliga primärkommunerna minskade starkt i antal under 1960- och 1970-talen. Från att tidigare ha utgjort över 1 000 hade deras antal 1982 gått ned till 279. Endast ett 60-tal av dem har numera mindre än 10 000 invånare. De kyrkliga kommunerna har inte genomgått motsvarande utveckling. Antalet församlingar har under samma tid ändrats endast obetydligt. Viss förskjutning av antalet invånare har dock ägt rum. Församlingar med mindre än 500 invånare liksom de med 5 000 och därutöver har ökat avsevärt i antal, medan antalet församlingar i skiktet däremellan har minskat. Över hälften av

landets 2 569 församlingar har nu mindre än 1 000 invånare. Utvecklingen mot ett ökat antal småförsamlingar har i viss mån uppvägts av att intresset för att bilda större administrativa enheter i form av kyrkliga samfälligheter visar en ökning. F. n. finns 274 särskilt bildade samfälligheter, varav 176 totala. I samfälligheterna ingår över 900 församlingar.

Antalet anställda uppgår i kyrkokommunerna till ca 26 000, varav ungefär 5 000 är säsonganställda. De borgerliga kommunerna har i runt tal 1 miljon anställda.

Sammanfattningsvis kan situationen på det kyrkokommunala området sägas vara, att det finns ett mindre antal enheter som har välutvecklade förvaltningar med många anställda och som i organisatoriskt hänseende är jämförbara med de mindre eller, i några fall, med de medelstora borgerliga primärkommunerna. Å andra sidan finns det ett stort antal kyrkliga kommuner som i fråga om antalet invånare ligger långt under de borgerliga och som har endast ett fåtal anställda och en föga utvecklad förvaltning.

Kommittén framhåller att betydelsen av behovet av information, insyn och medinflytande för de anställda i och för sig inte är beroende av den administrativa enhetens storlek. Skälen för de anställdas intresseanknytning till den verksamhet de deltar i gäller för såväl stora som små enheter. Skillnaden ligger i hur man lämpligen skall kunna nå de anställda för att lämna information och bereda dem tillfälle till insyn och medinflytande. Med hänsyn härtill är det viktigt att en anpassning kan ske till de lokala förhållandena.

På samma sätt som inom de borgerliga kommunerna har under flera år försöksverksamhet med närvarorätt förekommit i kyrkokommunala nämnder. Utvärderingar har skett av denna verksamhet som anordnats i totalt knappt 60 kyrkoråd eller andra kyrkokommunala nämnder. Även om underlaget hänför sig endast till kyrkokommuner som frivilligt deltagit i verksamheten, kan dock utvärderingarna anses ge vid handen att – liksom i fråga om de borgerliga kommunerna – en klar majoritet föreligger för en positiv bedömning av närvarorätten.

Enligt kommitténs mening bör i lag lämnas en generell möjlighet för alla kyrkliga kommuner att införa aktuella informations- och samverkansformer. Därefter bör det ankomma på de lokala parterna att bedöma om denna möjlighet skall helt eller delvis utnyttjas eller om andra former med samma syfte är att föredra. Att lämna några allmänna riktlinjer för hur de särproblem av skilda slag, som kan uppkomma för framför allt småförsamlingarna, bör lösas har kommittén inte funnit möjligt. Det torde kunna förutsättas att uppmärksamhet ägnas sådana problem bl. a. vid de förhandlingar som f. n. pågår mellan de centrala partsorganisationerna om ett medbestämmandeavtal på det kyrkokommunala området.

Reglerna om kommunstyrelsens och kyrkorådets sammansättning och inslaget av prästens ämbete innefattar som nämnt vissa skillnader mellan den kyrkliga och borgerliga kommunen. I den borgerliga kommunen väljs samtliga ledamöter i styrelsen av fullmäktige eller landstinget. I församlings- och pastoratskyrkoråd är däremot kyrkoherden i församlingen ledamot i kraft av sitt ämbete; övriga ledamöter väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. I fråga om samfälligheter finns dock vissa specialregler. Vidare ankommer det på kyrkoherden att vaka över att kyrkans lära och ordning iakttas i församlingen och i prästernas ämbetsförvaltning.

Vad beträffar PSO samt facklig veto- och självbestämmanderätt har kyr-

koherdens speciella ställning inte sådan betydelse att dessa medbestämmandeformer bör få en annan utformning än de har eller föreslås skola kunna få i de borgerliga kommunerna. I fråga om närvarorättsinstitutet är situationen i viss mån annorlunda. Kyrkoherden har inte något politiskt ansvar för sin verksamhet i kyrkorådet och står vidare i sådant förhållande till församlingen att han i förevarande hänseende kan jämställas med arbetstagare hos denna. Kommittén framhåller emellertid att varken anställning hos kommunen – med undantag för vissa chefstjänstemän – eller anknytning till intresseorganisation utgör hinder för ledamotskap i nämnd. Det ter sig då främmande att låta sådan anställning eller anknytning få influera på de anställdas närvarorätt.

En annan fråga som har uppmärksammats är huruvida det för de förtroendevalda nämndledamöterna gällande kravet på att vara kyrkobokförd i församlingen samt medlem av svenska kyrkan också skall uppställas för ledamot i PSO och personalföreträdare i nämnd. Kommittén framhåller att de ledamöter i PSO som utses av arbetstagarorganisationerna inte representerar kommunens medlemmar utan är företrädare för de anställda med uppgift att utöva de anställdas rätt till medbestämmande på grundval av bestämmelserna i MBL. Som en följd härav bör krav på kyrkobokföring i församlingen inte uppställas. Motsvarande gäller i fråga om medlemskap i kommunen för personalföreträdarna i de borgerliga kommunerna.

Vad angår kravet på medlemskap i svenska kyrkan kan det förefalla inkonsekvent, om man skulle tillåta den som inte får rösta i val av kyrkliga förtroendemän att själv delta i besluten i ett PSO. Detta gäller i synnerhet om vederbörande på eget initiativ utträtt ur svenska kyrkan och därför kan antas inte vilja stödja dennas verksamhet helt eller delvis. Det anförda gäller i viss mån också i fråga om personalföreträdare vid nämndsammanträde, vilka ju avses skola ha inflytande på nämndbesluten utan att dock få delta i själva beslutsfattandet.

Även om det vid införandet av bestämmelserna om PSO i KL kraftigt betonades att dessa organ var att betrakta som en del av den kommunala organisationen, intar de dock en speciell ställning i denna. Detta framgår bl. a. av att dessa organ utgör en form för de anställdas medbestämmande enligt MBL och att deras kompetens är strikt begränsad till att avse frågor som gäller förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess anställda. Vad de kyrkliga kommunerna beträffar kan därför PSO:s bindning till församlingslivet knappast anses vara av den art och betydelse att det finns tillräckligt fog att ställa krav på en sådan anknytning till kyrkan som ett villkor om medlemskap i denna innebär. Kommittén erinrar om att den nuvarande LFS innefattar möjlighet att låta beslut i kyrkokommunalt ärende fattas av den som står utanför kyrkan (LFS 56 § 2 mom.). Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även i fråga om personalföreträdare i nämnderna.

Sammanfattningsvis anser sålunda kommittén att de rättsliga förutsättningarna för att införa PSO, facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt samt närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden i huvudsak är desamma på det kyrkokommunala och det borgerliga kommunala området. De ändringar som behöver göras i det nu föreliggande förslaget till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter för att ge en rättslig grund för dessa medbestämmandeformer motsvarar vad som gäller i fråga om KL.

Författningsförslag

Förslag till
Lag om ändring i kommunallagen (1977:179)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1977:179)
dels att 3 kap. 13 a och 13 b §§ skall upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 5 § och 7 kap. 6 § skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 6 §, och ett nytt kapitel, 3 a kap., av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap.

5 §

Kommuns och landstingskommuns beslutanderätt utövas av fullmäktige. Förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Fullmäktige får uppdraga åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden, i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

6 §

I kommuner och landstingskommuner får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.

Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos kommuner och landstingskommuner att närvara vid styrelsens och andra nämnders sammanträden.

3 a kap.

Medbestämmandeformer för de anställda

1 §

Fullmäktige inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta organ kan, om ej annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Till sådana organ får ej överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

2 §

Ett partssammansatt organ består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och av företrädare för arbetstagarna.

Kommunens eller landstingskommunens företrädare väljs av fullmäktige eller av styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige utser.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Arbetstagarnas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådant organ.

3 §

Fullmäktige fastställer reglementen för partssammansatta organ. I reglemente anges organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer.

Bestämmelserna i 3 kap. 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 3 kap. 10 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.

4 §

Fullmäktige får lämna facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt till den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om sådan rätt.

Om inte annat följer av lag eller annan författning får facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt avse ärenden som enligt 1 § kan överlämnas till partssammansatta organ att avgöra med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

5 §

Facklig självbestämmanderätt innebär att beslut som skulle ha fattats av styrelsen eller annan nämnd i stället får fattas av arbetstagarorganisationerna.

Beslut som fattats med stöd av så-

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

dan rätt skall efter anmälan verkställas av den nämnd till vars verksamhetsområde ärendet hör.

Verkställighet får inte äga rum om nämnden finner, att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller annan författning eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter eller att beslutet står i strid med fullmäktiges föreskrifter enligt 7 § andra stycket.

6 §

Facklig vetorätt innebär att den nämnd till vilken ett ärende hör inte får verkställa beslut i ärendet, om arbetstagarorganisationerna förklarat att de inte godtar beslutet.

7 §

För utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fordras att de arbetstagarorganisationer som deltar i beslutet är ense.

Närmare föreskrifter för utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fastställs av fullmäktige.

8 §

Styrelsen eller annan nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ inrättats eller facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt lämnats arbetstagarorganisationer får återkalla uppdrag som lämnats organet eller organisationerna, om synnerliga skäl föreligger till det.

9 §

Fullmäktige får besluta att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid styrelsens eller en annan nämnds sammanträden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Sådana personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten samt att få sin mening antecknad i nämndens protokoll.

En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.

10 §

Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2. samma paragraf.

Närvarorätt föreligger ej heller vid handläggning av frågor som rör

1. *förhandling med arbetstagarorganisation,*
2. *uppsägning av kollektivavtal,*
3. *arbetskonflikt,*
4. *rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.*

11 §

Personalföreträdare utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos kommunen eller landstingskommunen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter för dem får finnas i varje nämnd.

Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt i nämnden.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Vad i denna lag eller annan författning stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5. förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att en personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

13 §

Kallelse av personalföreträdare till sammanträde sker i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot i nämnden. Suppleant kallas endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.

7 kap.

6 §

Om beslut av fullmäktige har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd eller av revisorerna.

Första stycket tillämpas på motsvarande sätt i fråga om beslut av styrelsen eller annan nämnd *eller partssammansatt organ* eller av revisorerna.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1957:281) om kommunalförbund

Härigenom föreskrivs

dels att 3 och 12 §§ lagen (1957:281) om kommunalförbund skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 3 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet tillkomma förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereda även ärenden som skola avgöras av fullmäktige. För sådan uppgift kan särskild beredning bestående av en eller flera personer tillsättas.	
I kommunalförbund får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.	
	3 a §
	I kommunalförbund får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.
	I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.
	Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos kommunalförbund att närvara vid styrelsens och andra nämnders sammanträden.
12 §	
Där inte annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977: 179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder, *partssammansatta organ m. m.*	Där inte annat är särskilt föreskrivet, tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 1–16 §§ kommunallagen (1977: 179) på motsvarande sätt i fråga om kommunalförbunds styrelse och övriga nämnder *m. m. Beträffande de i 3 a § angivna medbestämmandeformerna för de anställda gäller i tilllämpliga delar bestämmelserna i 3 a kap. samma lag.*

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs att

dels 17 och 23 §§ lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 14 a §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	14 a §
	Delegerade får inrätta partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom arbetsutskottets eller kommittéernas verksamhetsområden.
	I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.
	Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos delegerade att närvara vid arbetsutskottets och kommittéernas sammanträden.
	17 §
Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommitté*. Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.	Bestämmelserna i 3 kap. 4 §, 5 § tredje stycket, 7 § första stycket, 8 och 9 §§, 10 § andra stycket och 11 § kommunallagen (1977:179) om kommunstyrelsen tillämpas på motsvarande sätt i fråga om arbetsutskottet och *kommittéer. Beträffande de i 14 a § angivna medbestämmandeformerna för de anställda gäller i tilllämpliga delar bestämmelserna i 3 a kap. samma lag.* Sådana tillkännagivanden som avses i 3 kap. 10 § *andra stycket* nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje kommun som har valt delegerade.

Arbetsutskottet och kommitté får kalla en delegerad eller suppleant för en delegerad, en ledamot av en kommitté eller en tjänsteman hos en kommun som har valt delegerade eller en särskild sakkunnig att närvara vid ett sammanträde. Den som har kallats får, om utskottet eller kommittén beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten.

Arbetsutskottets och kommittés protokoll och övriga handligar skall vårdas.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
23 §	
Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:179).	Beträffande besvär över beslut av delegerade *eller av* arbetsutskottet, *kommittéer eller partssammansatta organ* gäller i tillämpliga delar 7 kap. 1 §, 2 § första stycket och 4 § kommunallagen (1977:197).

Besvär får anföras av varje kommun som har valt delegerade och av den som är medlem av en sådan kommun

Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 7 kap. 5 § kommunallagen. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av en kommun som har valt delegerade och den som är medlem av en sådan kommun.

Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller en kommitté.*	Bestämmelserna i 7 kap. 6 § kommunallagen om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade *eller* arbetsutskottet, *kommittéer eller partssammansatta organ.*

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i skollagen (1962:319)

Härigenom föreskrivs att 9, 9 a och 20 c §§ skollagen (1962:319) skall ha nedan angivna lydelse.

9 §

Skolstyrelsen skall beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område, följa skolväsendets tillstånd inom kommunen och taga erforderliga initiativ för att bereda barn och ungdom i kommunen tillfredsställande utbildning.

Skolstyrelsen skall vidare

a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet.	a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § eller *3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

b) tillse, att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och sörja för samordning av och enhetlighet i verksamheten,

c) främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,

d) verka för samarbete mellan hem och skola samt

e) verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

9 a §

Skolstyrelsen skall ha hand om förvaltning och verkställighet inom det område som avses i 2 § b), i den mån dessa uppgifter inte tillkommer någon annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1979:179).

Skolstyrelsen skall ha hand om förvaltning och verkställighet inom det område som avses i 2 § b), i den mån dessa uppgifter inte tillkommer någon annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § *eller 3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179).

Skolstyrelsen skall fullgöra de uppgifter som följer av särskilda föreskrifter om statligt bidrag till åtgärder för utbildning och arbete åt ungdomar under arton år.

20 c §

Utbildningsnämnden skall beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område, följa tillståndet i landstingskommunens gymnasieskola och taga erforderliga initiativ för att bereda ungdom i landstingskommunen tillfredsställande utbildning i gymnasieskolan.

Utbildningsnämnden skall vidare

a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelse som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende landstingskommunens gymnasieskola, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet,

a) i den mån sådant ej tillkommer annan enligt bestämmelse som regeringen meddelar eller enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § *eller 3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179), ombesörja de angelägenheter avseende landstingskommunens gymnasieskola, vilka äro att hänföra till förvaltning och verkställighet,

b) tillse, att verksamheten vid landstingskommunens gymnasieskola fortgår enligt gällande föreskrifter och sörja för samordning av och enhetlighet i verksamheten,

c) främja pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,

d) verka för samarbete mellan hem och skola samt

e) verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i brandlagen (1974:80)

Härigenom föreskrivs att 3 § brandlagen (1974:80) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §	
I varje kommun skall finnas en brandstyrelse. Kommun får tillsätta särskild brandstyrelse eller uppdraga åt annan nämnd att vara brandstyrelse. Har så ej skett är kommunstyrelsen brandstyrelse.	
Brandstyrelsen skall handha förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter, i den mån förvaltningen ej tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179).	Brandstyrelsen skall handha förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter, i den mån förvaltningen ej tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § *eller 3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179).

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i socialtjänstlagen (1980:620)

Härigenom föreskrivs att 39 § socialtjänstlagen (1980:620) skall ha nedan angivna lydelse.

39 §	
Socialnämnden skall själv eller genom ombud föra kommunens talan i mål och ärenden som enligt denna lag eller annan författning ankommer på socialnämnden.	
Socialnämnden skall även i övrigt ha hand om förvaltning och verkställighet inom sitt verksamhetsområde, i den mån dessa uppgifter inte tillkommer någon annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977:179).	Socialnämnden skall även i övrigt ha hand om förvaltning och verkställighet inom sitt verksamhetsområde, i den mån dessa uppgifter inte tillkommer någon annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § *eller 3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179).

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)

Härigenom föreskrivs att 10 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	10 §
Ledningen av hälso- och sjukvården utövas av en hälso- och sjukvårdsnämnd, i den mån inte annat följer av sådant beslut som avses i 3 kap. 14 § kommunallagen (1977: 179).	Ledningen av hälso- och sjukvården utövas av en hälso- och sjukvårdsnämnd, i den mån inte annat följer av sådant beslut som avses i 3 kap. 14 § *eller 3 a kap. 1 och 4 §§* kommunallagen (1977:179).

Landstingskommunen får tillsätta en särskild hälso- och sjukvårdsnämnd eller uppdra åt en annan nämnd att vara hälso- och sjukvårdsnämnd. Har detta inte skett, är förvaltningsutskottet hälso- och sjukvårdsnämnd.

Denna lag träder i kraft den

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter

dels att 9 kap. 2, 6 och 7 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 7 a §, och ett nytt kapitel, 5 a kap., av nedan angivna lydelse.

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
	1 kap.
	7 a §
	I en församling får inrättas partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom kyrkorådets eller andra nämnders verksamhetsområden.
	I vissa grupper av ärenden inom samma områden får införas facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.
	Vidare får införas rätt för företrädare för de anställda hos församlingen att närvara vid kyrkorådets och andra nämnders sammanträden.

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19

I en kyrklig samfällighet för alla ekonomiska församlingsangelägenheter utövas beslutanderätten av samfällighetens kyrkofullmäktige. I annan kyrklig samfällighet utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade.

Förvaltning och verkställighet i en samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige eller delegerade. Bestämmelserna i 7 § andra och tredje styckena om beredning och om uppdrag att i fullmäktiges eller kyrkostämmans ställe fatta beslut i vissa frågor tillämpas även i samfällighet.

Nu föreslagen lydelse

9 §

I en kyrklig samfällighet för alla ekonomiska församlingsangelägenheter utövas beslutanderätten av samfällighetens kyrkofullmäktige. I annan kyrklig samfällighet utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade.

Förvaltning och verkställighet i en samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige eller delegerade.

Bestämmelserna i 7 § andra och tredje styckena om beredning och om uppdrag att i fullmäktiges eller kyrkostämmans ställe fatta beslut i vissa frågor tillämpas även i samfällighet. Detsamma gäller om bestämmelserna i 7 a § om medbestämmandeformer för de anställda.

5 a kap.

Medbestämmandeformer för de anställda

1 §

Kyrkofullmäktige i församling eller kyrkostämman inrättar partssammansatta organ.

Partssammansatta organ kan, om inte annat följer av lag eller annan författning, ha till uppgift att inom kyrkorådets eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan församlingen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

Till sådana organ får ej överlämnas att avgöra frågor som avser den kyrkokommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kva-

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
	litet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.
	2 §
	Ett partssammansatt organ består av företrädare för församlingen och för arbetstagarna.
	Församlingens företrädare väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman eller av kyrkorådet eller annan nämnd som fullmäktige eller stämman utser.
	Arbetstagarnas företrädare utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka församlingen är bunden av kollektivavtal om sådant organ.
	3 §
	Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman fastställer reglementen för partssammansatta organ. I reglemente anges organets uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer.
	Bestämmelserna i 5 kap. 12 § andra stycket och 20 § tillämpas också på ett partssammansatt organ. Detsamma gäller i fråga om bestämmelserna i 5 kap. 13 § andra stycket om förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation.
	4 §
	Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får lämna facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt till den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka församlingen är bunden av kollektivavtal om sådan rätt.
	Om inte annat följer av lag eller

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
	annan författning får facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt avse ärenden som enligt 1 § kan överlämnas till partssammansatta organ att avgöra med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat eller förslagsbelöning.
	5 §
	Facklig självbestämmanderätt innebär att beslut som skulle ha fattats av kyrkorådet eller annan nämnd i stället får fattas av arbetstagarorganisationerna.
	Beslut som fattats med stöd av sådan rätt skall efter anmälan verkställas av den nämnd till vars verksamhetsområde ärendet hör.
	Verkställighet får inte äga rum om nämnden finner att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller annan författning eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter eller att beslutet står i strid med kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans föreskrifter enligt 7 § andra stycket.
	6 §
	Facklig vetorätt innebär att den nämnd till vilken ett ärende hör inte får verkställa beslut i ärendet, om arbetstagarorganisationerna förklarat att de inte godtar beslutet.
	7 §
	För utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fordras att de arbetstagarorganisationer som deltar i beslutet är ense.
	Närmare föreskrifter för utövandet av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt fastställs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman.

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
	8 §
	Kyrkorådet eller annan nämnd inom vars verksamhetsområde ett partssammansatt organ inrättats eller facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt lämnats arbetstagarorganisationer får återkalla uppdrag som lämnats organet eller organisationerna, om synnerliga skäl föreligger till det.
	9 §
	Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får besluta att företrädare för de anställda inom församlingen får närvara vid kyrkorådets eller annan nämnds sammanträden.
	Sådana personalföreträdare har rätt att delta i nämndens överläggningar men inte i besluten samt att få sin mening antecknad i nämndens protokoll.
	En nämnd är skyldig att, med iakttagande av bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100), lämna personalföreträdarna de upplysningar som behövs för deras verksamhet.
	10 §
	Närvarorätt föreligger inte vid handläggning av ärenden som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning samt ärenden enligt andra stycket 2. samma paragraf.
	Närvarorätt föreligger ej heller vid handläggning av frågor som rör
	1. förhandling med arbetstagarorganisation,
	2. uppsägning av kollektivavtal,
	3. arbetskonflikt,
	4. rättstvist mellan församlingen och arbetstagarorganisation.

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
	11 §
	Personalföreträdare utses särskilt för varje nämnd bland de anställda hos församlingen, i första hand bland dem som är anställda inom nämndens verksamhetsområde.
	Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter för dem får finnas i varje nämnd.
	Personalföreträdarna utses av den eller de lokala arbetstagarorganisationer i förhållande till vilka församlingen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt i nämnden.
	12 §
	Vad i denna lag eller annan författning stadgas om jäv för ledamot eller annan som har att handlägga ärende i nämnd skall även gälla för personalföreträdare i nämnden. Dock skall jäv enligt 4 § första stycket 5. förvaltningslagen (1971:290) inte anses föreligga enbart på grund av att personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet eller på grund av att han i sådan egenskap på organisationens vägnar har deltagit i förhandling i ärendet som ägt rum enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.
	13 §
	Kallelse av personalföreträdare till sammanträde sker i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot i nämnden. Suppleant kallas endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.
	14 §
	Bestämmelserna i 1–13 §§ tillämpas även i fråga om kyrklig samfällig-

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Föreslagen lydelse*
	het. Därvid skall vad som stadgas om församlingen samt dess kyrkofullmäktige, kyrkoråd och övriga nämnder i stället avse samfälligheten, dess fullmäktige eller församlingsdelegerade samt dess kyrkoråd och övriga nämnder.

9 kap.

2 §

I fråga om besvär över beslut av kyrkorådet eller annan nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kyrkofullmäktiges beslut tillämpas om annat inte är särskilt föreskrivet. Besvär får inte anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.	I fråga om besvär över beslut av kyrkorådet, annan nämnd *eller partssammansatt organ* skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kyrkofullmäktiges beslut tillämpas om inte annat är särskilt föreskrivet. Besvär får inte anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 5 kap. 16 §. I fråga om beslut som inte har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av det protokoll, som fördes vid det sammanträde med kyrkorådet eller nämnden då beslutet anmäldes, tillkännagavs på anslagstavlan. Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 7 kap. 4 §.

6 §

Om beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige eller stämman föranstalta om rättelse av verkställigheten i de mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas även i fråga om beslut av kyrkorådet eller annan nämnd eller av revisorerna.	Första stycket tillämpas även i fråga om beslut av kyrkorådet eller annan nämnd eller *partssammansatt organ* eller av revisorerna.

7 §

I fråga om besvär över beslut av kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade, kyrkorådet eller annan nämnd i en kyrklig samfällighet tillämpas 1–6 §§. Besvär får anföras även av en församling som ingår i samfälligheten.	I fråga om besvär över beslut av kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade, kyrkorådet eller annan nämnd *eller partssammansatt organ* i en kyrklig samfällighet tillämpas 1–6 §§. Besvär får anföras även av en församling som ingår i samfälligheten.

Denna lag träder i kraft den

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade

dels att 17 och 21 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 14 a §, av nedan angivna lydelse.

	14 a §
	Delegerade får inrätta partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.
	I vissa grupper av ärenden inom samma områden får delegerade införa facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt.
	Vidare får delegerade införa rätt för de anställda hos delegerade att närvara vid arbetsutskottets och kommittéernas sammanträden.
	17 §
Bestämmelserna i 5 kap. 7 §, 8 § tredje stycket, 10 § första stycket 11–12 §§, 13 § andra stycket, 14 § andra och tredje styckena samt 20 § lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter om kyrkoråd skall tillämpas på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i 5 kap. 13 § andra stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.	Bestämmelserna i 5 kap. 7 §, 8 § tredje stycket, 10 § första stycket 11–12 §§, 13 § andra stycket, 14 § andra och tredje styckena samt 20 § lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter om kyrkoråd skall tillämpas på arbetsutskottet och på kommitté. *Beträffande de i 14 a § angivna medbestämmandeformerna för de anställda gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 5 a kap. samma lag.* Tillkännagivande som avses i 5 kap. 13 § andra stycket skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.

Lydelse enligt förslaget i prop. 1982/83:19	*Nu föreslagen lydelse*
21 §	
Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller* en kommitté gäller i tillämpliga delar 9 kap. 1–4 §§ lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Besvär får anföras av varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.	Beträffande besvär över beslut av delegerade *eller av* arbetsutskottet, en kommitté *eller ett partssammansatt organ* gäller i tillämpliga delar 9 kap. 1–4 §§ lagen (1982:000) om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Besvär får anföras av varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.
Beträffande besvär över kammarrättens beslut tillämpas 9 kap. 5 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs får anföras även av en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.	
Bestämmelserna i 9 kap. 6 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade, arbetsutskottet *eller* en kommitté.	Bestämmelserna i 9 kap. 6 § lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter om rättelse av verkställighet tillämpas beträffande beslut av delegerade *eller av* arbetsutskottet, en kommitté *eller ett partssammansatt organ*.

Denna lag träder i kraft den

1 Inledning

Utredningen om den kommunala demokratin (demokratiutredningen), som var en parlamentariskt sammansatt kommitté, lade i betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner fram förslag om sådana ändringar i KL att det skulle bli möjligt att föra över beslutanderätt i vissa ärenden från nämnd till partssammansatta organ (PSO) och om en särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Betänkandet remissbehandlades.

I beslut den 31 augusti 1978 bemyndigade regeringen dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Antonsson, att tillkalla en särskild utredare för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner, m. m.

I direktiven till den särskilde utredaren (se bil. 1 till detta betänkande) fastslogs bl. a. såsom en allmänt omfattad mening att de kommunalanställda skulle tillförsäkras ett medbestämmande som, så långt det var möjligt, motsvarade vad som tillkom de privatanställda. En huvuduppgift för utredaren skulle vara att söka finna lösningar som tillgodosåg personalens krav på medbestämmande utan att den politiska demokratin sattes åsido. Särskilt skulle uppmärksamhet ägnas frågan om förslagens förenlighet med regeringsformen ävensom att pröva gjorda invändningar av kommunalrättsligt slag. Överarbetningen av demokratiutredningens förslag skulle enligt direktiven ske i samarbete med företrädare för de fyra stora politiska partierna samt Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR.

Sedan såväl Sveriges socialdemokratiska arbetareparti som de nämnda personalorganisationerna avböjt erbjudanden om att delta i utredningsarbetet tillkallade chefen för kommundepartementet den 5 oktober 1978 efter bemyndigande en renodlad expertkommitté med sju ledamöter.

Denna kommitté ägnade inledningsvis sin uppmärksamhet åt frågan om grundlagsenligheten av demokratiutredningens förslag.

Demokratiutredningens förslag om PSO togs emellertid under våren 1979 upp till särbehandling inom kommundepartementet och efter riksdagsbehandling infördes författningsbestämmelser om sådana organ i KL. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 1979.

Detta föranledde dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Hansson, att efter regeringsbeslut härom ge expertkommittén nya direktiv

samt tillkalla ytterligare sex ledamöter att ingå i kommittén. Dessa ledamöter företrädde de tidigare nämnda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna.

I de nya direktiven anfördes följande.

Den 20 mars 1970 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för civildepartementet att tillkalla sakkunniga för att göra en översyn av den kommunala demokratin (utredningen om den kommunala demokratin). Genom tilläggsdirektiv våren 1972 fick utredningen i uppdrag att utreda vissa frågor om personalinflytandet i den kommunala verksamheten.

I tilläggsdirektiven framhölls att en fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är enligt direktiven ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagarsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn i och inflytande över verksamheten på arbetsplatsen. Frågan om hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem, som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse ifråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen.

Mot denna bakgrund har utredningen haft att överväga sådana författningsändringar som behövs, dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skall kunna medge representanter för de anställda rätt att närvara vid resp. nämnds sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att nämndernas beslutanderätt i vissa ärenden skulle kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation.

Utredningen lämnade i augusti månad 1977 betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner. Utredningen föreslog dels sådana ändringar i kommunallagen (1977:179, KL) att det blir möjligt att föra över beslutanderätt i vissa ärenden från nämnd till partssammansatta organ, dels en särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Betänkandet har remissbehandlats. Sammanlagt har 267 yttranden kommit in. En bred majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget om partssammansatta organ, medan remissopinionen är splittrad i närvarorättsfrågan.

Efter bemyndigande av den dåvarande regeringen (Dir. 1978:63 och 87) tillsattes hösten 1978 en expertkommitté, kommittén (Kn 1978:02) för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner, för att överarbeta utredningens båda förslag.

En fortsatt beredning av vissa av de frågor som behandlas i utredningens betänkande har också ägt rum inom kommundepartementet. Den 29 mars 1979 beslutade regeringen att lägga fram prop. 1978/79:188 om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskomuner.

I propositionen föreslås åtgärder som syftar till att utveckla och fördjupa företagsdemokratin i kommuner och landstingskommuner. Avsikten är att de anställda skall få bättre möjligheter till inflytande och insyn i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare samt att de anställdas erfarenheter och kunskaper skall kunna tas till vara på ett bättre sätt än hittills. Utvecklingen av företagsdemokratin skall ske inom de ramar som har lagts fast för medbestämmandet inom den offentliga sektorn i samband med arbetsrättsreformen samt med hänsyn till den kommunala sektorns särart.

I propositionen föreslås att kommunallagen och lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181) ändras så att det blir möjligt att inrätta partssammansatta organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. De partssammansatta organen kan enligt förslagen i propositionen få vissa berednings-, förvaltnings- och

verkställighetsuppgifter i frågor som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Med hänsyn till vikten av att den politiska demokratin inte kränks föreskrivs att till partssammansatta organ inte får överlämnas att avgöra frågor som rör den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. I princip får de partssammansatta organen inte heller avgöra frågor som avser myndighetsutövning. Det ankommer på kommunfullmäktige resp. landstinget att i reglemente för de partssammansatta organen ange dessas uppgifter, sammansättning, mandattid och verksamhetsformer. Förslagen bygger på förutsättningen att arbetsmarknadens parter i samband med förhandlingar om medbestämmandeavtal aktualiserar frågan om partssammansatta organ. Något förslag i närvarorättsfrågan läggs inte fram i propositionen. Lagändringarna avses träda i kraft den 1 juli 1979.

Riksdagen har den 22 maj 1979 bifallit proposition KU 1978/79:38, rskr 1978/79:362). Förutsättningarna för den tidigare nämnda expertkommitténs uppdrag ändras på ett avgörande sätt genom den lagstiftning som riksdagen har beslutat. Jag anser därför att de tidigare beslutade direktiven bör ersättas med nya. Kommitténs sammansättning bör också breddas så att företrädare för Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR bereds tillfälle att delta i arbetet.

Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) skapades en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. De kommunalt anställdas medbestämmande måste utvecklas på arbetsrättsreformens grund. Samtidigt som detta sker måste hänsyn tas till den kommunala demokratin. Den tidigare nämnda propositionen är ett steg i den riktning som jag nu har angett. Ytterligare frågor återstår att lösa. Till dem hör bl. a. frågan om närvarorätt för företrädare för de anställda vid nämndsammanträden.

Med stöd av lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd har sedan 1973 pågått en försöksverksamhet i 37 kommuner och 20 landstingskommuner. Omkring 1 900 nämndledamöter och drygt 600 personalrepresentanter har medverkat i försöksverksamheten. Enligt lagen får regeringen på framställning av en kommun eller landstingskommun medge att en viss nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Erfarenheterna av försöksverksamheten tyder på att såväl de anställda som de förtroendevalda har funnit närvarorätten värdefull. Mot denna bakgrund anser demokratiutredningen att en mera permanent form av närvarorätt bör införas på den kommunala sektorn. Utredningen anser att närvarorätt vid nämndsammanträden för företrädare för de anställda kan vara ett värdefullt komplement till andra former av företagsdemokrati. Närvarorätten kan medföra vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter. Utredningen föreslår en ny lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Enligt den nya lagen skall parterna på den kommunala arbetsmarknaden kunna träffa kollektivavtal om närvarorätt för personalföreträdare. I kollektivavtalet skall bestämmas i vilka nämnder närvarorätt skall förekomma. Enligt utredningens förslag skall det vara möjligt att begränsa närvarorätten till att avse bara vissa typer av ärenden. Högst tre personalföreträdare och lika många suppleanter skall få finnas för varje nämnd. Fördelningen mellan de fackliga organisationerna förutsätts bli reglerad i avtalet. Närvarorätten skall enligt förslaget ge personalföreträdarna möjlighet att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. De skall också kunna få sin särskilda mening antecknad till protokollet. Utredningen anser att det inte kan komma i fråga att låta personalföreträdarna de'ta i nämndens beslut, eftersom en sådan ordning skulle strida mot den kommunala demokratins principer. Utredningens förslag innebär vidare att

personalföreträdarna inte skall få vara närvarande, när nämnderna behandlar ärenden som rör förhandlingar mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisationerna, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt m. m.

Regeringen har genom beslut den 20 november 1978 förlängt de tidigare lämnade medgivandena enligt 1972 års lag att gälla tills vidare, dock längst till utgången av juni 1980.

Remissopinionen är splittrad i närvarorättsfrågan. Omkring 100 remissinstanser tillstyrker utredningsförslaget eller lämnar det utan erinran. Ett femtiotal avstyrker förslaget. Ungefär lika många förordar en fortsatt försöksverksamhet. Till dessa instanser hör Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Omkring 30 remissinstanser är tveksamma till förslaget. Många av de remissinstanser som är negativa eller tveksamma menar att försöksverksamheten bör fortsätta och att en ny utvärdering bör ske, när kollektivavtal om medbestämmande har varit i praktisk tillämpning en tid.

Som jag anförde i propositionen om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner är min allmänna inställning till närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden positiv. Jag tillmäter därför försöksverksamheten med närvarorätt stort värde. Samtidigt kan jag konstatera att många remissinstanser är tveksamma. Åtskilliga anser att ett beslut om en permanent lagstiftning om närvarorätt bör anstå i avvaktan på ytterligare erfarenheter av MBL. I några remissyttranden anförs att det inte kan vara lämpligt att i så snabb takt besluta om reformer inom arbetslivet att den ena reformen inte i sin helhet kunnat genomföras och än mindre prövas nämnvärt, förrän kommuner och landstingskommuner skall yttra sig över förslag till nästa reform. Några remissinstanser anser också att det är oklart hur samspelet skall ske mellan MBL, närvarorätt och partssammansatta organ. Flera remissinstanser framhåller att närvarorätt för personalföreträdare kan negativt påverka den politiska demokratin. Invändningar har också framförts mot enskildheter i utredningens förslag.

Kommittén bör överväga närvarorättsfrågan mot bakgrund av vad utredningen och remissinstanserna har anfört. Den fortsatta försöksverksamheten bör följas.

Demokratiutredningens uppdrag omfattade inte de kyrkliga kommunerna. På det kyrkokommunala området har försöksverksamhet med närvarorätt för de anställdas representanter pågått sedan år 1976 med stöd av lagen (1975:364) om närvarorätt vid sammanträde med nämnd hos församling eller kyrklig samfällighet. Försöksverksamheten omfattar ett fyrtiotal församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Förutsättningarna för de anställdas inflytande är, som jag anförde i propositionen om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner, i princip desamma på det kyrkliga området som på den kommunala sektorn i övrigt. Självfallet är det angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkras i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda. Kommittén bör därför överväga såväl frågan om närvarorätt vid de kyrkokommunala nämndernas sammanträden som frågan om partssammansatta organ på det kyrkokommunala området.

Enligt min mening är partssammansatta organ en form för partssamverkan som i framtiden bör kunna utnyttjas på hela det kommunala området. Som demokratiutredningen har framhållit kan särskilda författningsföreskrifter om chefstjänstemäns befogenheter utgöra hinder för ett ökat personalinflytande. Kommittén bör överväga i vilken utsträckning specialförfattningarnas föreskrifter om chefstjänstemännens beslutsfunktioner kan tas bort utan att kravet på effektivitet i verksamheten sätts åsido. En sådan översyn av specialförfattningarna är angelägen inte bara från företagsdemokratisk synpunkt utan också med hänsyn till den kommunala demokratin. Det naturliga är som jag också framhöll i propositionen om fördjupad företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner, att de politiska organen fortlöpande tar ställning till vilken beslutanderätt som skall delegeras till chefstjänstemän. Vidare bör kommit-

tén överväga behovet av ytterligare ändringar i specialförfattningarna i syfte att klargöra förutsättningarna för överlämnande av förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till partssammansatta organ på de specialreglerade områdena.

Samråd bör ske med kommittén (Kn 1977:07) för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor, som överväger bl. a. frågor angående institutionsstyrelser. Vidare bör kommittén följa behandlingen av frågan om lokala ledningsorgan inom skolan (jfr. prop. 1975/76:39 samt promemoriorna (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan och (Ds 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m.).

Verksamhet med partssammansatta organ kan ge de kommunalanställda möjligheter att delta i beredning, förvaltning och verkställighet i frågor som särskilt rör dem. Under senare år har frågan om andra former för samverkan mellan de anställda och arbetsgivarna aktualiserats i debatten. Enligt medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S, SAV cirkulär A 17 1978) finns tre olika former för medbestämmande, nämligen dels förhandling före beslut (medbestämmandeform A), dels facklig vetorätt (medbestämmandeform B) och dels fackligt självbestämmande (medbestämmandeform C). Kommittén bör överväga om och i vilken utsträckning de båda sistnämnda inflytandeformerna, som regleras i förordningen (1978:592) om vissa medbestämmandefrågor i statlig tjänst m. m. (omtryckt 1979:21), kan tillämpas inom den kommunala sektorn.

Kommittén kan, om den finner det lämpligt, avge delbetänkanden.

Vid sitt arbete – såvitt angår de medbestämmandeformer som anges i direktiven – har kommittén haft som en allmän utgångspunkt att de kommunalt anställda skall tillförsäkras ett medbestämmande som så långt möjligt motsvarar vad som tillkommer de anställda inom övriga sektorer av arbetsmarknaden. En annan utgångspunkt har varit de speciella förhållanden som råder på det kommunala området, framför allt kravet på att medbestämmandet inte får utformas så, att den kommunala demokratin träds för nära. Hur gränsen skall dras mellan medbestämmandet och den kommunala demokratin är emellertid närmast en fråga som bör bedömas från politiska utgångspunkter. Kommittén har därför utgått från de gränser för den kommunala demokratin som kommit till uttryck i samband med tillkomsten av PSO och har inskränkt sitt arbete till att göra bedömningar rörande vilka rättsliga hinder som föreligger för att på det kommunala området införa de i direktiven angivna medbestämmandeformerna. Kommittén lägger fram modeller till sådana lösningar av frågorna som enligt kommitténs uppfattning kan anses möjliga utan att den kommunala demokratin i något väsentligt hänseende rubbas.

I Borgerliga kommuner och landstingskommuner

2 Närvarorätt

2.1 Närvarorätt enligt utredningen om den kommunala demokratin (demokratiutredningen)

I sitt betänkande behandlade demokratiutredningen frågor rörande personalinflytande på den kommunala och landstingskommunala sektorn samt lade fram förslag om PSO inom denna sektor och om närvarorätt för personalföreträdare i kommunala och landstingskommunala nämnder.

Rörande de *allmänna utgångspunkterna* för sina bedömningar anförde demokratiutredningen i en sammanfattning i huvudsak följande.

Principerna om den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen och den representativa demokratin hör till grundvalarna i det svenska statsskicket. Detta innebär att medborgarna vid regelbundet återkommande val med allmän och lika rösträtt väljer en beslutande församling. De valda representanterna har på medborgarnas uppdrag ansvaret för handläggningen av de gemensamma angelägenheterna. Det politiska ansvarsutkrävandet sker vid de allmänna valen.

Vi utgår från en numera allmänt omfattad mening att välutvecklad företagsdemokrati och effektiv förvaltning är mål som är väl förenliga och beroende av varandra. I våra tilläggsdirektiv framhålls också att fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat.

Flera principiella frågor av betydelse för utvecklingen av företagsdemokratin har tagits upp i samband med 1976 års arbetsrättsreform. Statsmakterna har bl. a. i de gränsdragningsfrågor som här anmäler sig gjort betydelsefulla ställningstaganden som direkt berör vårt arbete. Vi utgår i denna utredningsetapp från dessa nya förutsättningar. Vår analys inriktas alltså på möjligheten att inom ramen för den kommunala demokratin och mot bakgrund av den fastställda nya arbetsrätten utveckla arbetstagarinflytandet i frågor som berör de anställda och deras arbetsförhållanden.

Vi framlägger i betänkandet vissa förslag och synpunkter som innebär delvis nya förutsättningar för den kommunala administrationen. Härvid har några utgångspunkter varit speciellt viktiga för våra överväganden:

- Stor hänsyn måste tas till de varierande lokala förutsättningarna
- Kommunerna och landstingskommunerna skall tillsammans med de anställda ha stor valfrihet när det gäller arbetsformerna

□ Arbetsmarknadens parter skall ha betydande utrymme att genom överenskommelser reglera förhållandena sinsemellan.

Mot denna bakgrund har våra förslag med tillhörande motivtext i huvudsak inriktats på att skapa ramförutsättningar och en grund för önskvärd utveckling. Liksom i huvudbetänkandet undviks alltså detaljerade föreskrifter. De synpunkter och exempel på utveckling som redovisas bör uppfattas som allmän vägledning.

:-:-:-

siktliga normer vilka kan tjäna som stöd för en starkt lokalanpassad utveckling.

:-:-:-

från principiella utgångspunkter. En huvudfråga för utredningen i denna del blir alltså om sådan personalrepresentation helt skall avvisas eller tillåtas i något avseende.

Vi har kommit till den uppfattningen att möjlighet till någon form av styrelserepresentation för de anställda bör finnas även inom den kommunala sektorn. En anpassning till den kommunala demokratins förutsättningar är emellertid ett oeftergivligt krav. Den variant som vi härvid funnit innebära en rimlig avvägning mellan olika intressen är närvarorätt med yttranderätt, dvs. den form som tillämpats i samband med försöksverksamheten. Vi anser att beslutsrätt för personalrepresentanter är oförenlig med den kommunala demokratin. På samma grund avvisas att personalföreträdare skall äga formell förslagsrätt i nämnd/styrelse.

Med den utformning av närvarorätten som vi förespråkar anser vi att företagsdemokratin kan förverkligas utan negativ inverkan på den kommunala demokratin. Försöksverksamhetens erfarenheter och vår genomgång av principiella problem ger stöd för denna uppfattning.

Ett huvudmotiv för vår inställning är att närvarorätt för representanter för de anställda i styrelse/nämnd kan vara ett värdefullt komplement till andra former av företagsdemokrati. Den reella beslutspåverkan äger framför allt rum i de medbestämmandeformer som utvecklas på grundval av arbetsrättsreformen samt annan lagstiftning om personalinflytande. Vi vill emellertid också fästa vikt vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som närvarorätt kan medföra.

Ett starkt bidragande skäl till vårt ställningstagande är den utveckling av styrelserepresentation som ägt rum inom övriga arbetsmarknadssektorer. Även om förutsättningarna är delvis olikartade mellan sektorerna anser vi det principiellt eftersträvansvärt att samtliga huvudformer av företagsdemokrati skall kunna tillämpas – med erforderliga modifikationer i detaljutformningen – över hela arbetsmarknaden. Att helt utesluta styrelserepresentation för de kommunalanställda skulle mot denna bakgrund kräva mycket starka skäl, t. ex. att uppenbara olägenheter för den kommunala demokratin skulle föreligga. Vi finner ej skäl för att bibehålla gällande lagliga hinder för en utveckling av permanent närvarorätt.

Det för oss avgörande är att grunderna för den kommunala demokratin icke rubbas. Besluten i de kommunala nämnderna/styrelserna skall fattas enbart av de förtroendevalda som skall ha fullt ansvar för verksamheten.

Vår grunduppfattning är att de kommunala arbetsgivarna och arbetstagarna bör ges betydande frihet och gemensamt ansvar för att närmare reglera utvecklingstakten och vissa praktiska frågor i samband med genomförandet av en närvarorättsreform. Detta bör – med anknytning till den aktuella arbetsrättsliga utvecklingen – ske genom överenskommelser i kollektivavtalets form. Med utgångspunkt från arbetsrättsreformens förutsättningar kan – vid sidan av grundläggande lagföreskrifter rörande närvarorätten – göras erforderliga kompletterande förbehåll för att hävda den kommunala demokratins suveränitet.

Utifrån denna grundsyn har vi bedömt olika delfrågor rörande närvarorätten samt övervägt olika alternativ i samband med närvarorättslagstiftning.

Vi framlägger förslag till en permanent särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskom-

munal nämnd. (En teknisk hänvisning till denna närvarorättslag tas in i KL.)

En första fråga i samband med lagkonstruktionen är hur närvarorätten skall initieras. Vi har stannat för alternativet att öppna möjligheter för parterna på det kommunala arbetsmarknadsområdet att träffa kollektivavtal om närvarorätt för personalföreträdare. Vår bedömning är att kollektivavtalslinjen bäst går att förena med såväl arbetsrättsreformens huvudintentioner som den kommunala demokratin. I betänkandet diskuteras också alternativen att lägga initiativrätten hos de fackliga organisationerna eller att låta kommunerna och landstingskommunerna avgöra om närvarorätt skall förekomma eller att bibehålla avgörandet hos regeringen liksom under försöksperioden. Dessa alternativ avvisas dock efter genomgång av kommunal- och företagsdemokratiska för- och nackdelar.

Enligt förslaget blir de kollektivavtal som kan träffas om närvarorätten att betrakta som medbestämmanderättsavtal enligt MBL.

I kollektivavtalet skall bestämmas vilka nämnder som skall ifrågakomma för personalpresentation. Utskott/avdelning inom nämnd omfattas ej av den föreslagna närvarorätten.

Möjlighet finns att begränsa närvarorätten till att avse ärenden av visst slag. Vi har ej funnit skäl att i lagstiftningen undanta s. k. myndighetsutövningsärenden från närvarorätt.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter får finnas i varje nämnd.

Parterna reglerar även i avtalet frågorna om sättet för utseende av personalföreträdare och suppleanter samt om mandattider för dessa. Samma gäller fördelningen mellan de fackliga organisationerna.

I lagförslaget har intagits en bestämmelse om att personalföreträdare och suppleanter bör utses bland dem som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som gäller inom de statliga och privata sektorerna.

Närvarorätten ger enligt förslaget möjlighet för personalföreträdarna att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden samt få sin särskilda mening antecknad till protokollet. Personalföreträdare skall kallas till sammanträde med nämnden enligt de regler som gäller för nämndledamot. Suppleant skall däremot kallas endast i fall där han/hon tjänstgör.

Enligt förslaget skall personalföreträdare vara bunden av för nämndledamot gällande jävsbestämmelser. Dock har intagits en undantagsregel av innebörd att personalföreträdare ej skall anses jävig enbart av den anledningen att han/hon är förtroendevald eller funktionär i facklig organisation som har intresse att bevaka i ärendet.

Dessutom föreslår vi att personalföreträdare, såvitt nämnden inte beslutar annorlunda, ej får närvara vid handläggning av frågor som rör

- förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal
- uppsägning av kollektivavtal
- arbetskonflikt
- rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Genom den valda utformningen av jävsreglerna kan berörd nämnd dispensera från jäv i fall där en förhandlings- eller överläggningssituation är för

handen, men där personalföreträdares närvaro bedöms vara av värde för nämnden. Denna möjlighet har tillskapats för att underlätta närvarorättsinstitutets anpassning till partsrelationerna enligt den nya arbetsrätten.

Vidare gäller enligt lagförslaget att personalföreträdare skall vara underkastade samma regler om tystnadsplikt som gäller för nämndledamöter och övriga handläggare.

Närvarorättslagstiftningen föreslås omfatta även kommunalförbunden.

En omfattande informations- och utbildningsinsats behövs i samband med den nu föreslagna närvarorättsreformen. Vi anser att statligt stöd härvid bör utgå. Frågan bör lösas i kontakt med huvudorganisationerna i samband med beslut om närvarorättslagstiftning.

Den föreslagna lagstiftningen bör kunna träda i kraft under 1978. Vi förordar en framtida bedömning av erfarenheterna av närvarorättslagstiftningen i likhet med vad som uttalades i samband med att styrelserepresentationslagen för den enskilda sektorn antogs.

2.2 Demokratiutredningens författningsförslag

Förslag till
Lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I kollektivavtal enligt 32 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet mellan kommun eller landstingskommun och arbetstagarorganisation får föreskrivas att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med viss eller vissa kommunala eller landstingskommunala nämnder. Sådan närvarorätt kan i avtalet begränsas till att avse ärenden av visst slag.

Högst tre personalföreträdare jämte suppleanter får finnas i varje nämnd.

2 § Om sättet för utseende av personalföreträdare och suppleanter samt mandattider för dessa gäller vad som föreskrives i kollektivavtal som anges i 1 § första stycket.

Personalföreträdare och suppleanter bör utses bland dem som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen.

3 § Personalföreträdare har rätt att, med de undantag som stadgas i 5 § eller i kollektivavtal, deltaga i nämndens överläggningar men ej i besluten samt att få sin särskilda mening antecknad till protokollet.

4 § Personalföreträdare skall kallas till sammanträde med nämnden enligt de regler som gäller för nämndledamot. Suppleant kallas endast i fall då han eller hon skall tjänstgöra.

5 § Personalföreträdare är bunden av för nämndledamot och annan handläggare föreskrivna jävsbestämmelser. Dock skall enbart den omständigheten att personalföreträdare innehar förtroende- eller funktionärsuppdrag hos arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärende ej medföra jäv enligt 4 § första stycket 5. förvaltningslagen (1971:290).

Förutom vad som sägs i första stycket gäller att personalföreträdare, såvitt nämnden icke beslutar annorlunda, ej får närvara vid handläggning av frågor som rör

1. förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation och förberedesle därtill som fullgörs enligt lag eller avtal

2. uppsägning av kollektivavtal
3. arbetskonflikt
4. rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

6 § I lag eller författning föreskrivna tystnadsplikter för nämndledamot och annan handläggare gäller också för personalföreträdare.

I fråga om utlämnande av hemlig handling skall personalföreträdare i ansvarshänseende jämställas med nämndledamot och annan handläggare.

7 § Denna lag äger motsvarande tillämpning på kommunalförbund.

2.3 Reservationer och särskilda yttranden

Mot demokratiutredningens förslag till närvarorätt för personalföreträdare reserverade sig fyra av kommitténs nio ledamöter.

Ledamoten Göran Åstrand (m) anförde i huvudsak följande i en reservation som avsåg såväl PSO som närvarorätt.

Som jag sett det är det nödvändigt från kommunaldemokratiska utgångspunkter att lägga beslutsansvaret i de politiskt valda organen. Kommunfullmäktige och dess styrelser och nämnder har fått sitt uppdrag av väljarna och verkar inom det politiskt representativa system som är demokratins grund i vårt land. Beslut om insyn, inflytande och medbestämmande skall – enligt min mening – fattas i dessa organ och inte, som utredningens majoritet föreslagit, regleras genom kollektivavtal. Att reglera de viktiga frågorna om närvarorätt och partssammansatta organ i kollektivavtal är oförenligt med de kommunaldemokratiska värderingar som hittills format den kommunala självstyrelsen. Beslutsfattande i kollektivavtal sker i bundna former där kommunens (och därmed väljarnas) representanter endast är en part i en förhandling och icke självständiga, och obundna, beslutsfattare. I enlighet med kommunaldemokratiska traditioner borde därför utredningen föreslagit att beslut om närvarorätt resp. inrättande av PSO skall fattas av de politiskt valda organen. Kollektivavtal i kommunerna får icke under några förhållanden komma att överordnas de politiska organens beslutsrätt! Att den praktiska tillämpningen av PSO regleras i kollektivavtal är en annan, och helt okontroversiell, fråga.

Utredningsmajoriteten har föreslagit permanent lagstiftning såväl beträffande partssammansatta organ som beträffande de anställdas närvarorätt i kommunala styrelser och nämnder. Jag förordar att lagstiftningen på bägge dessa punkter utformas som försökslagstiftning. Grunden till det ställningstagandet är den ofullständiga analys av de kommunaldemokratiska effekterna av föreslagna åtgärder som utredningen presenterar. Det går inte entydigt att hävda att närvarorätten i den form som nu föreslås är den rätta formen för de anställdas insyn i kommunal verksamhet och man kan inte heller med utgångspunkt från hittills genomförd försöksverksamhet få ett tillräckligt gott beslutsunderlag beträffande närvarorättens kommunaldemokratiska och företagsdemokratiska effekter. Beträffande partssammansatta organ har över huvud ingen sådan analys presenterats och jag finner det ogörligt att med ett så bräckligt beslutsunderlag permanenta lagstiftningen.

Å andra sidan är det så viktiga och angelägna frågor att de inte i onödan bör försenas. Jag kan därför biträda att försöksverksamheten fortsättes beträffande närvarorätt och inleds beträffande PSO.

En av våra huvudfrågor är att med bevarad kommunal demokrati ge de anställda i kommuner och landsting vidgade möjligheter att påverka sin arbetsmiljö och få förbättrad insyn i kommunernas och landstingens verksamhet. Det är ett till synes olösligt problem att låta väljarnas i val uttalade mening bestämma kommunalpolitiken

och samtidigt komplettera de politiska representanterna med fackliga företrädare (som bl. a. icke har en politisk struktur som överensstämmer med väljarkårens). Det vore fel att blunda för de risker för den kommunala demokratin som en vidgad medverkan från de anställda kan medföra.

Jag vill därvid bl. a. slå fast att en kommunal nämnd skall ha obeskuren beslutsrätt i frågor som rör de anställdas (ev.) närvaro. Jag är inte beredd att medverka till åtgärder som skulle sudda ut gränserna mellan de politiskt valda nämndledamöterna och de fackligt utsedda.

–:–:–:

Vi förordar att försöksverksamheten med närvarorätt fortsätter med samma lagregler som under den nu genomförda försöksperioden.

Ledamoten Agne Gustafsson (s) anförde rörande närvarorätten.

Även om den föreslagna lagen endast avses innebära närvaro- och yttranderätt vid sammanträdena och föreslås få en viss försökskaraktär kan jag likväl inte ansluta mig till förslaget, framför allt med hänsyn till det trekantsproblem (avtalsrätt-PSO-organ-närvarorätt) som jag utvecklat i särskilt yttrande.

Visserligen har det i den gjorda utvärderingen av pågående försöksverksamhet framkommit övervägande positiva reaktioner, främst av de fackliga företrädarna men även av de politiskt valda förtroendeledamöterna. Som utredningen framhåller är dock uppläggningen av och utvärderingen av denna försöksverksamhet behäftad med stora metodiska brister, något som jag önskar ytterligare understryka. I viktiga avseenden handlar närvarorättsfrågan också om principer, som det egentligen inte är befogat att tillämpa försöksverksamhet om. Värdet av försöksverksamheten kan också nu anses ännu mer begränsat, då försöksverksamhet har pågått under en period då medbestämmandelagen inte funnits. Eftersom medbestämmandelagen ger en väsentligt vidgad förhandlings-, informations- och avtalsrätt för de anställda kommer närvarorättsfrågan i och med detta i ett helt nytt läge, både principiellt och faktiskt.

I direktiven till utredningen och i propositionen om närvarorättslagen 1972 underströk departementschefen att det även beträffande närvarorätten gällde att ökat inflytande och ökad insyn måste begränsas, bl. a. med hänsyn till vad som är förenligt med den politiska demokratin. I praktiken har dock närvarorätten i pågående försöksverksamhet mestadels utnyttjats till att gälla praktiskt taget alla ärenden på en nämnds ärendelista.

Enligt de centrala rådens riktlinjer för försöksverksamheten skall de anställdas representanter såsom jäviga ej få närvara vid behandlingen av frågor som rör tillkomsten av löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning därav som kan föranleda tvist, ej heller vid handläggning av ärenden som har direkt samband med utövande av förhandlingsrätt. Med hänsyn till medbestämmandelagens vida ramar för förhandlings- och avtalsrätten, skulle det vara synnerligen svårt att i praktiken göra en klar avgränsning av dylika frågor. I ärende efter ärende skulle finnas moment av löne- och anställningsvillkor eller tvister därom varigenom ett jävsförhållande skulle uppstå för de fackliga företrädarna.

Därmed skulle det partsförhållande rubbas som medbestämmandelagen bygger på. Starka betänkligheter inger utredningens förslag om att nämnd i vissa fall skall kunna besluta att ge dispens för personalföreträdare från jävet i fall där personalföreträdares närvaro, trots att en förhandlingssituation eller överläggningssituation är för handen, bedöms vara av värde för nämnden. Väl medveten om att en dylik juridisk konstruktion måste accepteras, om närvarorätten över huvud taget skall kunna tillämpas under de nya förutsättningarna, önskar jag markera att jag inte vill ta ansvar för att införa en sådan ny betänklig dispensregel i vår kommunallagstiftning. Följdverkningarna härav kan inte överblickas, och det kan inbjuda till en godtycklig tillämpning i olika riktningar.

Närvarorätten kan inte heller anses på samma sätt som PSO-organen ha betydelse för att göra medbestämmandelagen realiserbar på det kommunala fältet. Därför bör man enligt min mening i detta läge nöja sig med att skapa legala kommunalrättsliga förutsättningar för att överföra viss beslutanderätt till PSO-organ i enlighet med intentionerna i medbestämmandelagen. Det nödvändiga informationsutbytet mellan kommunen som arbetsgivare och de kommunalt anställda får huvudsakligen byggas upp via PSO-organ. Genom den nya kommunallagen (3 kap. 7 §) har också ökade möjligheter givits de kommunala nämnderna att öka informationsutbytet genom att de med enkel majoritet skall kunna tillkalla "sakkunnig" till nämndernas sammanträden.

Tidigare har enhällighet varit en förutsättning för ett sådant beslut. Visserligen har denna paragraf genom departementschefens motivskrivning fått en restriktiv innebörd och avses ej gälla intressefrågor. Med en viss vidgning av paragrafens räckvidd skulle man emellertid denna väg jämte PSO-organ kunna lösa de väsentligaste informationsproblemen för en kommunal nämnd. Begreppet "sakkunnig" bör därför i kommunallagen ges en sådan vidgad innebörd, att därmed avses såväl "saklig" information i vid bemärkelse som rätt för nämnden att med majoritetsbeslut i särskilda fall kunna kalla även facklig företrädare.

Med denna allmänna konstruktion får närvarorätten en vidare innebörd och medför inte heller att den kommunala likställighetsprincipen trädes för nära, som en exklusiv närvarorättslagstiftning för en enda grupp onekligen gör.

En fortsättning av den särskilda fackliga närvarorättslagstiftningen skulle sannolikt ganska snart leda till krav på permanent närvarorätt även av andra grupper i kommunen och landstingskommunen, grupper som med starka skäl kan hävda, att de i hög grad beröres av vissa nämnders beslut och därför också bör få närvara vid beslutsfattandet.

:-:-:-

Ledamoten Agne Gustafsson (s) yttrade i hithörande delar.

När det gäller utredningens behandling av frågan om de kommunalt anställdas vidgade medverkan i beslutsprocessen för att öka deras inflytande över sin arbetssituation råder ingen oenighet om att ambitionen måste vara att i möjligaste mån skapa likartade förhållanden för hela arbetsmarknaden. Som framgår av utredningens tilläggsdirektiv den 21 april 1972 finns dock särskilda problem för den kommunala sektorn, som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och i viss mån inte heller i statlig verksamhet.

Undertecknad vill utöver detta understryka, att de särskilda förutsättningarna för den kommunala sektorn ytterligare starkt poängterats genom utredningens huvudbetänkande och den nya kommunallagen, varigenom ambitionsnivån höjts för en fungerande kommunal demokrati, byggd på den allmänna och lika rösträtten. Den kommunala självstyrelsen utgår från att alla kommunmedlemmar utifrån en likställighetsprincip skall kunna ta direkt del i beslutsprocessen i kommunala organ. De kommunalt anställda är också kommunmedlemmar, varför frågan om deras berättigade inflytande över arbetsplatsfrågorna måste utgå även från denna förutsättning.

Utredningens uppgift har varit oerhört svår, med hänsyn till både frågornas sammansatta natur och den snäva tidsramen. Jag hade egentligen önskat en djupare analys av demokratibegreppet som en inledning till detta betänkande. En representativ demokrati måste bygga på förutsättningen att all makt från folket i allmänna val överföres till de valda representanterna. Denna grundprincip innebär att ytterst riksdagen utövar väljarnas makt i ett land. Genom att inom ramen för grundlagsstiftning och vanlig lagstiftning skapa möjligheter för tillämpning av den allmänna rösträtten i regioner och kommuner genom kommunal självstyrelse, åstadkommes önskvärd fördjupning av den representativa demokratin. Termen kommunal demokrati är allmänt accepterad som benämning på den process, varigenom kommunens och landstingskommunens medlemmar får tillfälle att utöva sitt inflytande inom resp. område i de frågor som tillkommer de kommunala organen där. När begreppet företagsdemokrati införes i dessa sammanhang medför det dock vissa terminologiska problem. Risk finns att den ena formen av demokrati ställs i motsats till den andra, och även att olika former tar ut varandra, beroende på vilken man utgår från som viktigast. Termen företagsdemokrati får dock accepteras som en i det allmänna språkbruket vanligen använd arbetsterm som benämning på strävanden att öka samverkan mellan arbetsgivare och anställda i vid mening och att öka de anställdas inflytande. En förutsättning för demokratins förankring är en allmän uppslutning kring ett entydigt demokratibegrepp. Därför vore det av stort värde om det i den allmänna debatten också framhävdes att en vidgning av fackliga rättigheter och fackligt inflytande för löntagarna endast kan åstadkommas inom ett tryggat demokratiskt styrelseskick.

:-:-:-

hur de landstingsanställdas inflytande kan organiseras utan att komma i konflikt med den politiska demokratin.

Arbetsrättskommittén själv framhöll, att de lagändringar som erfordrades för att dess förslag skulle kunna tillämpas på den kommunala sektorn borde utföras under iakttagande av mera allmänna kommunalrättsliga överväganden, som utredningen inte hade kunnat göra. Arbetsrättskommittén hänvisade i detta sammanhang till utredningen om den kommunala demokratin.

Regering och riksdag gick emellertid en annan väg. Frågan om en ny medbestämmandelag ansågs ha en sådan vikt att kommunaldemokratiutredningens arbete inte kunde inväntas.

Riksdagens beslut 1976 om medbestämmandelagen komplicerade utredningsarbetet. Vår utredning har lämnats fortsatta fria händer att utifrån sina direktiv, pröva frågan om närvarorätt i kommunala nämnder och överförande av beslutanderätten i vissa frågor till PSO-organ. Med hänsyn till att särskilt frågan om inrättande av PSO-organ står i intimt samband med möjligheten att över huvud tillämpa inflytandeavtal enligt medbestämmandelagen på den kommunala sektorn, har dock utredningen inte kunnat undgå att ta avgörande hänsyn till detta, trots att direktiven formellt sett inte ändrats eller kompletterats. Härigenom har svårigheterna ökat att åstadkomma en helhetssyn på de företagsdemokratiska frågorna i kommuner och landsting.

Ett trekantsproblem har hela tiden funnits genom att frågan om vidgad avtalsrätt, överförande av beslutsrätt till PSO-organ och närvarorätt för fackliga företrädare i kommunala nämnder var för sig betraktats som tre olika vägar till ökat inflytande för de anställda. Det har inte varit självklart, att alla tre vägarna skall prövas samtidigt.

Det måste förutsättas att dessa alternativ i olika avseenden kan ta ut varandra, exempelvis den vidgade avtalsrätten och närvarorätten i kommunala nämnder. Även de fackliga organisationerna borde ha intresse av att noggrant överväga dessa problem, om man önskar bibehålla de fackliga organisationernas självständighet och ställning som rena partsorgan.

Partsexperterna Rolf Lindh (Svenska kommunalarbetareförbundet) och Lennart Sahlsten (TCO-K) anförde bl. a.

Organisationerna (Svenska kommunalarbetareförbundet och Kommunaltjänstemannakartellen) anser att närvarorätten är en betydelsefull del av de kommunal- och landstingsanställdas medinflytande. Verksamheten med närvarorätt för de anställda bör därför permanentas efter försöksperiodens slut. Organisationerna anser det vara ett rättvise- och jämlikhetskrav att arbetsrättsreformen och andra reformer inom det företagsdemokratiska området kan genomföras på ett likvärdigt sätt på hela arbetsmarknaden. – Såväl de privatanställda som de statsanställda har en i lag inskriven rätt till styrelserepresentation. Detaljregleringen därefter sker i avtalsform mellan arbetstagare och arbetsgivare. Vi anser att lagstiftningen på den kommunala sektorn bör ge utrymme för samma principiella grundsyn.

–:–:–:

Partsexperten Olle Hessleborn (SACO/SR) yttrade bl. a.

SACO/SR har i olika sammanhang hävdat, att det är ett rättvise- och jämlikhetskrav att arbetsrättsreformen och andra reformer i arbetslivet genomförs på ett likvärdigt sätt på hela arbetsmarknaden. – Såväl de privatanställda som de statsanställda har en i lag inskriven rätt till styrelserepresentation. Detaljreglering sker därefter i kollektivavtal mellan arbetstagare och arbetsgivare. Jag är givetvis medveten om de faktiska skillnader, som föreligger mellan styrelserepresentation i privata företag och statliga myndigheter å ena sidan och närvarorätt i kommunala nämnder och styrelser å andra sidan. Emellertid notiverar ej den kommunala sektorns särställning enligt min mening, att den fackliga initiativrätten liksom berättigade inflytandekrav avseende närvaro-, yttrande- och yrkanderätt urholkas eller utelämnas i lagstiftningen.

Jag anser, att en lösning av det slag som valts för de privatanställda och de statsanställda – en i lag inskriven rätt till närvarorätt och därefter detaljreglering i kollektivavtal – även borde kunna utformas för de kommunalt anställda.

I det nu föreliggande förslaget till lagstiftning om närvarorätt för de anställda i kommunala och landstingskommunala nämnder föreslås en annan ordning, nämligen att närvarorätten skall initieras genom kollektivavtal. Genom ett sådant förfarande kan enligt min mening stora olikheter uppkomma mellan olika kommuner och landsting. Närvarorätt i nämnder och styrelser bör således inskrivas i lag med initiativrätt för de fackliga organisationerna. Utredningsmajoritetens förslag utgör ej en tillräcklig garanti för en enhetlig tillämpning.

Med avvikelse från utredningsmajoriteten vill jag därför föreslå, att närvarorätten tillkommer efter fackligt initiativ grundat på en inskriven rätt i lagstiftning.

Partsexperten Sune Eriksson (Svenska kommunförbundet) yttrade, att enligt hans mening utredningen inte övertygande visat att närvarorätten borde omfatta även handläggning av s. k. myndighetsutövningsärenden.

3 Något om den rättsliga utformningen av arbetstagarinflytande vid tiden för demokratiutredningens förslag

3.1 Lagen (1976:351) om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar m. m.

Lagen syftar till att de anställda genom representanters direkta deltagande i beslutsprocessen inom företagen skall beredas insyn i och inflytande över verksamheten (1 §). Lagstiftningen föregicks av en omfattande försöksverksamhet som med stöd av en särskild lag (SFS 1972:829) inleddes i april 1973. Statens industriverk fick sedermera i uppdrag att utvärdera försöksverksamheten. 1975 avlämnade verket sin slutrapport (SIND 1975:4). Tyngdpunkten i utvärderingen låg enligt verket på kvantitativa uppgifter medan försöksverksamhetens kvalitativa effekter hade kunnat belysas i mindre utsträckning.

Rapporten visade bl. a. följande. En förutsättning för att styrelserepresentation skulle bidra till att öka de anställdas inflytande måste vara att styrelsen inte var en passiv institution utan faktiskt fattade de viktigare besluten rörande företaget. Ett särskilt problem visade sig vara den många gånger bristfälliga kontakten mellan arbetstagarledamöterna och deras uppdragsgivare. Flertalet arbetstagarledamöter hade klagat över bristande intresse och låg aktivitet från de anställdas sida. En anledning härtill låg i svårigheterna att nå ut med information till samtliga anställda om styrelsearbetet och om de frågor som där behandlades.

Industriverket ansåg sig dock ha stöd för konstaterandet att försöksverksamheten i stort utfallit positivt. Lagstiftningen fick uppfattas som ett värdefullt komplement till övriga åtgärder med syfte att förbättra demokratin i företagen.

En av huvudtankarna bakom 1976 års styrelserepresentationslag var följande (prop. 1975/76:166 s. 113).

En smidig anpassning till ändrade förhållanden och en fortlöpande effektivisering av produktionen förutsätter att de anställda i ökad utsträckning kan engageras i företagens problem. Detta måste ske genom att arbetstagarna ges ökat inflytande över men också större ansvar för fattandet och genomförandet av de beslut genom vilka företagets utveckling formas.

Även om lagen enligt föredragande statsrådet borde göras permanent kunde det om någon tid bli aktuellt att se över den. Härom anfördes (prop. s. 137).

Styrelserepresentation är otvivelaktigt ett viktigt inslag i utvecklingen mot en ökad företagsdemokrati. Den får emellertid betraktas bara som ett steg i en pågående

utveckling. Den nämnda lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) är ett annat viktigt inslag på det företagsdemokratiska området. Mellan de olika lagarna finns självfallet ett samband. Det är dock inte möjligt att nu avgöra exempelvis hur styrelsearbetet påverkas av en lagstiftning enligt vilken i princip varje fråga som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare kan tas upp till förhandling och regleras i avtal. Jag vill härmed ha sagt att en permanentning av lagen om styrelserepresentation självfallet inte innebär att lagen har fått den slutgiltiga utformningen. Det kan om någon tid bli aktuellt att på nytt se över lagen i ljuset av bl. a. de erfarenheter som successivt vinns av andra åtgärder, som syftar till att förbättra och fördjupa demokratin i företagen.

Av styrelserepresentationslagens bestämmelser är några av särskilt intresse.

Lagen gäller endast företag med minst 25 arbetstagare. I sådant företag har de anställda rätt att utse två ledamöter i företagets styrelse och två suppleanter för dem. Skälet till att denna rätt inte ges arbetstagare i företag med färre anställda har främst varit att styrelsearbetet i sådana företag många gånger är föga utvecklat.

Beslut om inrättande av styrelserepresentation ankommer på lokala fackföreningar, som är bundna av kollektivavtal i förhållande till företaget. Arbetstagarrepresentant bör utses bland de anställda och har i princip samma ställning och samma ansvar som övriga ledamöter i styrelsen. Lagen öppnar alltså möjlighet till att utse s. k. externa styrelseledamöter. Det kan nämligen finnas tillfällen, t. ex. under en övergångstid eller i geografiskt mycket spridda företag, då det är svårt att bland de lokalt anställda finna en lämplig styrelseledamot. Suppleant för arbetstagarledamot har rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens sammanträden även om ledamoten är närvarande. Under förarbetena framfördes flera argument mot en sådan ordning. Bl. a. hävdades att det kunde komma att betyda en avsevärd utökning av vissa styrelser eller komplicerade arbetsförhållanden. Föredragande statsrådet fann för sin del att fördelarna med att suppleanterna fick närvaro- och yttranderätt – såsom ökad kontinuitet och breddad representation – övervägde tänkbara nackdelar.

Representation i styrelsens arbetsutskott begränsas till att en representant för arbetstagarna får närvara och delta i överläggningarna dock endast i de fall där ärendet senare skall avgöras av styrelsen. Synpunkten att ett arbetsutskott i allmänhet har ett mycket begränsat antal ledamöter har här fått vara avgörande.

Lagen öppnar möjlighet till undantag från rätten till styrelserepresentation. Om representation för de anställda skulle medföra väsentlig olägenhet för aktiebolag på grund av att styrelsens sammansättning är beroende av politiska styrkeförhållanden eller av förhållande mellan olika aktieägare eller aktieägargrupper kan undantag medges. Undantag skall emellertid förenas med villkor om åtgärder, som på annat sätt tillgodoser arbetstagarnas intresse av att få insyn och inflytande beträffande företagets verksamhet. Frågor om undantag prövas av en särskild nämnd – nämnden för styrelserepresentationsfrågor (instruktion SFS 1976:465). Nämndens beslut kan inte överklagas.

3.2 Kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m.

Representation för de anställda i statliga verks styrelser inleddes i början av 1970-talet. I april 1972 tillsattes styrelserepresentationsutredningen (STRU) med uppgift att utarbeta riktlinjer för styrelserepresentation för anställda hos statlig myndighet. I sina överväganden av principiellt slag anförde utredningen bl. a. (SOU 1973:28 s. 33).

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 myndigheternas 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 och representanter för de anställda är väl förenlig med detta principiella betraktelsesätt. Personalledamoten kan ges samma ställning i styrelsen som övriga ledamöter. Redan nu ingår f. ö. i åtskilliga statliga myndigheters lekmannastyrelser företrädare för de stora personalorganisationerna.

STRU underströk vidare att personalrepresentation 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. Genom styrelserepresentation får de anställda tillgång till ett bredare informationsunderlag som bakgrund till och motiv för styrelsens ställningstaganden i olika frågor.

Vid remissbehandlingen möttes STRU:s förslag av en hel del kritik särskilt när det gällde principfrågan om personalrepresentation över huvud borde införas i statsmyndigheternas högsta beslutande organ. Här skall endast redovisas några synpunkter av centralt intresse (hämtade från prop. 1974:1 bil. 2).

Högsta domstolen (HD) fann att den av STRU behandlade frågan var av synnerlig betydelse. En lösning i anslutning till STRU:s principförslag skulle enligt HD på längre sikt medföra en genomgripande omdaning av stora delar av den svenska förvaltningen. Domstolen efterlyste därför en mer ingående analys av fördelar och nackdelar med den föreslagna personalrepresentationen och menade att STRU varit mycket kortfattad beträffande motiven till sitt förslag. Utan en sådan analys i antytt hänseende ansåg sig HD inte kunna ge sin anslutning till tanken att helt generellt bereda representanter för de anställda ställning som medbestämmande i myndigheters högsta beslutande organ. Lämpligheten av en reform i föreslagen riktning var enligt HD också helt beroende av frågan vilka grupper av ärenden som skulle komma att avgöras under medverkan av personalrepresentanter.

Regeringsrätten (RR) anförde liknande synpunkter. En minoritet inom domstolen (åtta ledamöter) ansåg sig inte kunna ta ställning till förslagets enskildheter förrän de principiella frågorna hade kartlagts genom ytterligare utredning. Därvid borde enligt dessa ledamöter syftet med representation för de anställda preciseras.

Justitiekanslern (JK) erinrade i sitt yttrande om att flertalet statliga myndigheter har till uppgift att utöva offentlig myndighet av ingripande betydelse såvitt gäller medborgarnas rätt och intressen. JK menade att något egentligt utrymme för enskilda personalintressen att påverka beslutsfattandet inom sådan verksamhet inte finns och inte heller bör finnas. JK anmälde därför synnerlig stor tvekan mot förslagets principiella inriktning, åtminstone såvitt det gällde att mera generellt införa personalrepresentation.

De kritiska remissinstanserna hade däremot i allmänhet inte samma principiella invändningar mot personalrepresentation i frågor, som direkt kunde beröra de anställda, dvs. "myndighetsinterna" frågor, t. ex. petita- och budgetfrågor samt frågor om organisation, personalpolitik, tjänstetillsättning, vidareutbildning, arbetsfördelning, arbetsmetoder och rationaliseringsverksamhet.

Föredragande statsrådet anlade bl. a. följande synpunkter (prop. 1974:1 bil. 2 s. 39 f.).

Det finns flera olika skäl för att låta personalen bli representerad i de statliga myndigheternas högsta beslutande organ. De anställdas möjligheter att påverka sin arbetssituation bör underlättas. Härigenom skapas bästa möjliga betingelser för engagemang och intresse hos de anställda för myndighetens verksamhet och därmed också för ett gott arbetsresultat. De anställdas medinflytande i ledningsorganets arbete utgör ett väsentligt inslag i ett företagsdemokratiskt sätt att bedriva statlig verksamhet. Emellertid har all verksamhet inom statliga myndigheter – till skillnad från verksamheten inom den privata sektorn – sin grund i de beslut för verksamheten som statsmakterna fattar. Huvudprinciperna för statsförvaltningens verksamhet läggs således fast genom de i demokratisk ordning fattade politiska besluten. Ofta är dessa grundläggande principiella regler för myndigheternas verksamhet relativt allmänt hållna. Det överlämnas till myndigheterna att närmare utforma det regelsystem enligt vilket inriktningen och innehållet i arbetet inom myndigheten och dess underställda organ skall bedrivas. Myndigheterna är alltså inte enbart verkställande organ för statsmakterna. De skall också självständigt inom de ramar som statsmakterna har dragit upp utforma och utveckla principerna för vad slags verksamhet som skall bedrivas inom myndigheten. Under senare år har utvecklingen gått mot en ökad frihet för vissa myndigheter att bestämma över verksamheten inom sitt område. Denna utveckling ökar behovet av medborgarnas insyn i myndigheternas verksamhet. Genom att lekmannastyrelser införts vid allt fler statliga myndigheter har detta behov i ökad omfattning kunnat tillgodoses. – Den principiellt betonade kritiken mot förslaget att ge de anställda i de statliga myndigheternas ledningsorgan medinflytande har bl. a. denna utveckling som utgångspunkt. Genomförs STRU:s förslag görs enligt kritikerna ett avsteg från principen att alla medborgare skall ha samma inflytande över och insyn i statsförvaltningens verksamhet. Med den föreslagna ordningen skulle nämligen enligt kritikerna de medborgare som är anställda vid en myndighet komma att inta en mer gynnad ställning i dessa hänseenden än den som tillkommer medborgarna i gemen. Mot bakgrund härav finner jag att ett beslut om personalrepresentation för de anställda i statsförvaltningen måste utformas på sådant sätt att allmänt medborgerliga intressen inte träds för när. Den lösning som STRU föreslagit bygger på den ordning som gäller på den enskilda sektorn. Skillnaden mellan den statliga förvaltningen och verksamheten inom den privata sektorn är emellertid betydande. Den utveckling mot fördjupad företagsdemokrati som ägt rum under de senaste åren är ett uttryck för de anställdas intresse av insyn och medbestämmande på arbetsplatsen och beredvillighet att ta del i ansvaret. Ett led i ett sådant ökat inflytande för de anställda utgör representation i myndighetens högsta beslutande organ. En sådan medverkan bidrar också till gynnsamma förutsättningar för företagsdemokratiska förhållanden i övrigt inom myndigheten. Vidare skapar

personalrepresentation i ledningsorganen gott underlag för förbättrad information till de anställda om bakgrunden till och motiven för myndigheternas ställningstaganden i skilda frågor. Myndigheten får också på ett lättare och effektivare sätt del av de anställdas uppfattning i olika för myndighetens ställningstaganden väsentliga frågor. Erfarenhetsunderlaget för myndighetens beslut vidgas.

:-:-:-

Personalföreträdare får endast den vara som är anställd hos myndigheten, om ej särskilda skäl föranleder annat. Frågan om sådana särskilda skäl i visst fall kan föreligga prövas av regeringen.

Med stöd av särskild lag (SFS 1976:230) utses och entledigas personalföreträdare av den eller de arbetstagarorganisationer som är företrädda hos myndigheten. Undantag härifrån kan följa av avtal eller särskild föreskrift.

3.3 Högskoleförfattningarna

De grundläggande bestämmelserna om högskolan finns i högskolelagen (1977:218). Kompletterande föreskrifter finns i bl. a. högskoleförordningen (1977:263), omtryckt 1979:857).

Högskolan bedrivs med statligt, kommunalt och landstingskommunalt huvudmannaskap.

För varje statlig enhet av högskolan (högskoleenhet) finns en lokal styrelse. I en högskolestyrelse skall ingå företrädare för allmänna intressen och företrädare för verksamheten; bl. a. lärare är verksamhetsföreträdare. Härutöver har företrädare för de anställda och de studerande rätt att ingå i högskolestyrelsen.

Någon motsvarighet till detta system finns inte inom kommunal och landstingskommunal högskoleutbildning. För sådan är normalt kommunens skolstyrelse resp. landstingskommunens utbildningsnämnd lokal styrelse.

Inom högskolan finns en rad andra organ, bl. a. linjenämnder, i vilka företrädare för de anställda och de studerande har rätt att ingå. Detta gäller även linjenämnder för kommunal och landstingskommunal högskoleutbildning.

3.4 Lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd

I skrivelser i mars 1972 till cheferna för dåvarande inrikes- och civildepartementen framhöll Svenska kommunalarbetareförbundet att det var angeläget att det vidgade arbetstagarinflytande som börjat förberedas i fråga om det enskilda näringslivet följdes av motsvarande åtgärder på de statliga och kommunala områdena. Därvid togs bl. a. upp frågan om facklig representation i de kommunala nämnderna och styrelserna. Det påpekades att gällande kommunallagstiftning utgjorde hinder för sådan representation, vilket ansågs mindre tillfredsställande med hänsyn till den väntade utvecklingen inom den privata sektorn. I skrivelserna underströks att man inte åsyftade facklig representation som skulle rubba de politiska maktförhållandena såsom dessa kommit till uttryck i väljaropinionen utan närmast en form av adjungering till kommunala nämnder.

I anledning av skrivelserna framlade civilministern den 21 april 1972 prop. (1972:97) med förslag att Kungl. Maj:t genom en särskild lag skulle få befogenhet att medge kommunal eller landstingskommunal nämnd att besluta om närvarorätt vid nämndens sammanträden för företrädare för de anställda.

Samtidigt med detta förslag, som inte föregåtts av något formellt remissförfarande, utfärdades tilläggsdirektiv till demokratiutredningen varigenom utredningens uppdrag utsträcktes till att avse jämväl utredning av de lagstiftningsfrågor som aktualiserats genom skrivelserna.

Efter en redogörelse för de åtgärder som under de senaste åren vidtagits för att förbättra förutsättningarna för företagsdemokratins utveckling inom statlig, kommunal och enskild verksamhet anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (prop. s. 8).

En fördjupad företagsdemokrati är ett väsentligt medel när det gäller att nå bättre förhållanden för de anställda och därigenom öka arbetstillfredsställelsen och säkerställa ett gott arbetsresultat. Det är alltså ett starkt intresse både från allmän synpunkt och från arbetstagarsynpunkt att de personer som är anställda inom kommunala och landstingskommunala förvaltningar, liksom andra arbetstagare, får insyn och inflytande över den verksamhet som bedrivs på deras arbetsområden. Frågan hur detta syfte skall nås erbjuder emellertid särskilda problem som inte har någon direkt motsvarighet inom enskild verksamhet och som i viss mån skiljer sig från de svårigheter som uppkommer när det gäller att tillgodose motsvarande intresse i fråga om dem som är anställda inom statsförvaltningen. Ett exempel härpå är de problem som kan vara förknippade med medverkan av företrädare för de anställda vid handläggningen hos kommunala nämnder.

Förslaget antogs av vårriksdagen 1972. Den i anledning därav utfärdade lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd har följande lydelse.

1 § Konungen får på framställning av kommun eller landstingskommun medge att viss kommunal eller landstingskommunal nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men ej i besluten.

2 § Medgivande enligt 1 § kan begränsas till att avse rätt att närvara och delta i överläggningarna vid handläggningen av ärenden av visst slag.

3 § Beslut av kommunal eller landstingskommunal nämnd med stöd av medgivande enligt 1 § får avse endast den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som är utsedd av lokal facklig organisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till kommunen eller landstingskommunen.

Medgivande enligt 1 § har lämnats ca 230 kommunala och landstingskommunala nämnder. Dessutom har 16 arbetsutskott eller liknande organ deltagit i försöksverksamheten på grund av beslut av vederbörande organ självt. Det beräknas att ca 1 900 nämndledamöter och drygt 600 personalföreträdare deltar i verksamheten. Endast undantagsvis har medgivande förenats med begränsning enligt 2 §. Medgivandena är tidsbegränsade; efter förlängningar gäller de f. n. till utgången av 1983.

De båda centrala råden för samarbetsfrågor, som tidigare inrättats i syfte att främja viss lokal samrådsverksamhet mellan kommun resp. landstingskommun och dess anställda, lämnade vissa riktlinjer i anslutning till försöksverksamheten.

För utvärdering av försöksverksamheten verkställde de centrala råden omfattande enkäter. Detta material ställdes till demokratiutredningens förfogande. Härutöver kunde demokratiutredningen tillgodogöra sig visst ma-

terial från uppföljningar som skett genom de fackliga organisationernas försorg samt från konferenser, debatter och utbildningstillfällen, där erfarenheter av försöksverksamheten behandlats. Demokratiutredningen framhöll att det grundläggande materialet från enkäterna var behäftat med vissa svagheter och brister. Bl. a. påpekades att urvalet inte skett efter strikt vetenskapliga grunder och att någon systematisk bearbetning av materialet för att fördjupa analysen av olika intressenters bedömningar m. m. skett endast i mycket begränsad omfattning. Emellertid ansåg demokratiutredningen enkäterna trots dessa svagheter och brister vara värdefulla och i stora drag avspegla gällande opinionslägen, dock utan att kunna tillmätas någon högre grad av exakthet. Materialet bedömdes vara av betydande intresse som informationsbidrag och underlag för en fortsatt systematiserad diskussion av frågorna rörande styrelserepresentation inom den kommunala sektorn.

På grundval av föreliggande material och information sökte demokratiutredningen att i stark sammanfattning göra en systematisk analys av huvudintressenternas inställning till vissa frågor, nämligen hur närvarorätt inverkar på företagsdemokratin, den politiska demokratin och administrationen m. m. Av tidigare anförda skäl ansåg demokratiutredningen att den beträffande enkäterna kunde stanna endast inför huvudresultat och tydligare trender.

Beträffande demokratiutredningens analys hänvisas till redogörelsen i SOU 1977:39 s. 169 f. Här återges endast några huvudrag.

Enligt enkätsvaren anser majoriteten av *de förtroendevalda* att det är av vikt att få del av personalsynpunkter i en rad frågor, framför allt i arbetsmiljöärenden och personalpolitiska ärenden, t. ex. utbildnings- och anställningsfrågor. I mindre utsträckning gäller denna uppfattning ärendetyper som rör drift, organisation och rationaliseringar. De flesta anser att de fackliga representanterna kunnat bidra med information och erfarenheter som varit till nytta för nämnden. En mycket klar majoritet uttalar sig för att närvarorätten skall bibehållas.

Vad angår *personalrepresentanternas* erfarenheter ger enkätsvaren det intrycket att man varit ganska trevande och återhållsam vid det praktiska utnyttjandet av närvarorätten. Aktiviteten har koncentrerats till de typiskt personalintressanta frågorna, nämligen de som rör arbetsmiljö och personalpolitik. Mest tillfredsställda har personalrepresentanterna varit med att närvarorätten ger förbättrade insynsmöjligheter i nämndarbetet. Vidare anses den innebära information och kontakt som allmänt underlättar facklig aktivitet för medinflytande. Uppslutningen kring närvarorätten är total. En majoritet förordar att den utvidgas till att omfatta även förslagsrätt; också partiell sådan har intresse.

Någon mera systematiserad uppföljning av *de anställdas* eller *de fackliga organisationernas* synpunkter på och erfarenheter av närvarorätten har inte genomförts i samband med de centrala rådens uppföljning. Det har dock noterats att i vissa fall problem uppkommit i fråga om kommunikationerna mellan representanterna och uppdragsgivarna (medlemmarna, sektionsstyrelsen eller motsvarande). En allmän facklig bedömning torde vara att närvarorätten kompletterar andra företagsdemokratiska insyns- och inflytandeformer på ett från helhetssynpunkt värdefullt sätt. Önskemålen att behålla och vidga närvarorätten uppges ha totalt stöd i medlemsopinionen. I fråga om de

administrativa effekterna anges att uppdrag som personalrepresentant, vilket delvis måste fullgöras på arbetstid, i vissa fall medför bekymmer med ersättningsfrågor eller ojämn arbetsfördelning som kan drabba arbetskamrater.

Vilken inställning de kommunala och landstingskommunala *förvaltningsledningarna* har till närvarorättens inverkan på företagsdemokratin har ej heller blivit föremål för någon systematisk uppföljning. Känt är emellertid enligt demokratiutredningen att inte få förvaltningschefer ställer sig skeptiska till att vidga företagsdemokratin till inflytande på styrelseplanet.

3.5 Folkhögskoleförordningen

Enligt folkhögskoleförordningen (1977:551) har folkhögskola till uppgift att främja medborgerlig bildning. Inom ramen för vissa allmänna föreskrifter skall varje folkhögskola själv få bestämma sin verksamhet med hänsyn till skolans ideologiska och kunskapsmässiga inriktning. Huvudman för sådan skola kan vara såväl enskild som kommun eller landstingskommun.

Enligt förordningen skall för varje folkhögskola finnas en styrelse samt lärarråd och kursråd. Beträffande styrelse för folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman tillämpas vissa närmare angivna föreskrifter i KL, bl. a. 3 kap. 2 § om val av ledamöter och antal ledamöter.

I 12 § förordningen stadgas att företrädare för de studerande, lärare och övrig personal får närvara vid styrelsens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna och att ställa förslag liksom även att få skiljaktig mening antecknad till protokollet.

Enligt tidigare gällande bestämmelser (folkhögskoleförordningen – 1958: 478 – 3 § 2 mom.) ägde en lärarrepresentant närvara vid styrelsens sammanträden med rätt att delta i överläggningarna men inte i besluten samt att få sin särskilda mening antecknad i protokollet. Detta innebar en fackrepresentation av samma slag som förut funnits i skolstyrelsen enligt skollagen och skolstadgan men som där avskaffades år 1970.

Frågan om närvarorätt togs upp till behandling av 1973 års folkhögskoleutredning. I sitt huvudbetänkande (SOU 1976:16 s. 213) föreslog utredningen att studerande, lärare och övrig personal skulle vara representerade i folkhögskolestyrelse. Representanternas befogenheter förutsattes skola avgöras genom övergripande lagstiftning. Vid remissbehandlingen av betänkandet anförde demokratiutredningen att den inte kunde tillstyrka en generell regel om att företrädare för nämnda tre intressentgrupper skulle tillhöra styrelsen. Demokratiutredningen förklarade sig vilja återkomma till frågan i sitt förslag till former för ökat personalinflytande inom hela den kommunala och landstingskommunala sektorn.

I en av de promemorior som låg till grund för prop. 1976/77:1 om minskad statlig detaljreglering av kommunerna m. m. föreslogs bl. a. att närvarorätten för lärarrepresentant skulle upphöra, såvitt gällde folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman (se bil 3 s. 326 till nämnda prop.). Under hänvisning till att remissbehandlingen av folkhögskoleutredningens betänkande pågick togs emellertid frågan om ändring i folkhögskoleförordningen inte upp till behandling (prop. s. 133).

I prop. 1976/77:55 om folkhögskola berördes på nytt spörsmålet om intresserepresentanter i styrelsen. Föredragande statsrådet framhöll därvid att det var angeläget att varje folkhögskola tillämpade de former för intern samverkan som lämpade sig med hänsyn till dess speciella karaktär och elevkårens sammansättning samt anförde vidare (s. 132).

Folkhögskolan, i vars hela tradition en demokratisk grundsyn är förhärskande, bör utforma sina arbets- och samlevnadsformer så, att alla berörda parter inbegrips i en demokratisk beslutsprocess. Jag delar utredningens principiella syn att de studerande bör ha möjlighet att påverka och ta ansvar för situationen för sig själva och andra på skolan. Utredningens förslag bör kunna utgöra en grund för organisation av samverkan inom skolan.

Statsrådet ansåg för sin del att den principen borde gälla att företrädare för lärare, övrig personal och studerande i författning tillförsäkrades rätt att närvara vid styrelsens sammanträden och erinrade därvid om att en sådan ordning redan tillämpades vid ett stort antal folkhögskolor. Med hänsyn till folkhögskolornas särart behövde enligt hans mening inte de överväganden avvaktas som demokratiutredningen kunde komma att göra i fråga om anställdas rätt att närvara vid sammanträden i kommunala och landstingskommunala nämnder. Han tillade att det enligt hans uppfattning inte förelåg skäl att i sammanhanget reglera sådana frågor som eventuellt skulle komma att regleras i en övergripande lagstiftning. Huvudmännen borde inom de angivna principramarna få bestämma om styrelsens sammansättning och beslutskompetens.

Beträffande de befogenheter som tillagts de anställdas och elevernas representanter innehåller inte förarbetena några uttalanden som belyser vilka bedömanden som ligger bakom utformningen av dem.

3.6 Medbestämmandelagen

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) intar en central ställning inom arbetsrättens område. Sitt namn har den fått av att den är avsedd att främja arbetstagarsidans medbestämmande över arbetsvillkoren i vidaste mening. Den inrymmer bl. a. en rad regler som syftar till att ge arbetstagarna inflytande över företagsledning och arbetsledning. Först och främst är den dock en lag om kollektivavtalet och dess rättsverkningar samt om arbetsmarknadsorganisationernas inbördes förhållanden.

Lagstiftaren har i arbetsfredens intresse på flera sätt sökt främja att kollektivavtal kommer till stånd. I 10 och 15 – 17 §§ finns regler om allmän förhandlingsrätt. Regleringen innebär bl. a. att om arbetstagarorganisation i syfte att träffa kollektivavtal vill komma till tals med en arbetsgivare, som har organisationsmedlem i sin tjänst, är arbetsgivaren skyldig att infinna sig till förhandling och sakligt diskutera framförda krav.

För att få verkan som kollektivavtal måste avtalet röra sådana ämnen som anges i 23 och 24 §§. Där avses främst anställningsvillkor men även frågor om anställdas inflytande över företagsledningen kan regleras i avtalet i den mån inte tvingande lagstiftning uppställer hinder.

Blir en fackförening erkänd som kollektivavtalspart på en arbetsplats innebär detta att fackföreningen med stöd av ett antal lagregler får särskilda

befogenheter, bl. a. att förhandla om inflytande över företagsledning och arbetsledning. Föredragande statsrådet yttrade härom (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 219).

När det gäller inflytande över arbetsgivarens beslut i frågor som hör till företagets skötsel och utveckling eller till arbetsledningen i stort är det emellertid nödvändigt att göra en begränsning till de fackliga organisationer som är representativa företrädare för arbetstagarna. – Jag kan inte se att det skulle innebära en otillbörlig behandling av minoritetsorganisationerna om en begränsning av denna innebörd görs i fråga om de förhandlingsrättsregler som här är i fråga.

Det bör observeras att MBL inte upphävt själva principen om arbetsgivarens rätt att i sista hand utöva företags- och arbetsledning. Vad lagen söker göra är att hjälpa fackföreningarna att modifiera principen med begagnande av kollektivavtalsreglering, bl. a. genom att med olika medel skapa en press på arbetsgivaren att ta hänsyn till de anställdas önskemål.

I 32 § rekommenderas parter som träffar kollektivavtal om löner o. d. att också – om arbetstagarparten begär det – träffa kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som "avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt". Vilket innehåll sådana avtal bör ha säger lagen ingenting om. Parterna har att bestämma räckvidden av och formerna för medbestämmanderätten inom ramen för tvingande lag. Att arbetstagarpart vid avtalsförhandlingar begär att medbestämmandefråga skall avtalsregleras får rättsverkan för fredsplikten. Om medbestämmandefrågan inte blir reglerad i det kollektivavtal som träffas undantas frågan från den fredsplikt som normalt följer av kollektivavtal. Genom denna regel (44 §) om s. k. kvarlevande stridsrätt ger lagstiftaren sitt stöd åt att arbetstagarorganisation också under löpande avtalsperiod söker uppnå avtal som ger arbetstagarna medbestämmande.

MBL innehåller också allmänna regler som ger arbetstagarna vissa grundläggande befogenheter även om medbestämmandeavtal inte kommit till stånd. Reglerna, som är skadeståndssanktionerade, avser s. k. förstärkt förhandlingsrätt (11–14 §§), rätt till information (18–22 §§), s. k. tolkningsföreträde (33–37 §§) och facklig vetorätt i visst fall (38–40 §§).

I 18 § stadgas om förhandlingsinformation; part som vid förhandling åberopar skriftlig handling är skyldig att hålla denna tillgänglig för motparten. Bestämmelsen gäller alla typer av förhandlingar inom MBL:s tillämpningsområde, således inte bara förhandlingar i intresse- och rättstvister (10 §) utan även förhandlingar som förs till följd av bestämmelserna i exempelvis 11 § (primär förhandlingsskyldighet) eller 38 § (fackligt veto). Av särskilt intresse i förevarande sammanhang är den fortlöpande information som åligger arbetsgivare enligt 19 § första stycket. Arbetsgivare har att fortlöpande hålla arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal underrättad om hur hans verksamhet utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken. Som exempel på produktionsmässiga frågor som omfattas av informationsskyldigheten kan nämnas produktionsteknik, organisation, planering och utveckling samt omläggning eller annan viktigare förändring av drifts- eller arbetsförhållandena. Beträffande den ekonomiska utvecklingen skall arbetsgivaren lämna information om allt som behövs för att anställdas företrädare skall kunna bilda

sig en uppfattning om de ekonomiska förhållandena inom verksamheten och om framtidsutsikterna. Han skall bereda arbetstagarorganisationen tillfälle att i nödig omfattning granska böcker och räkenskaper m. m. När det gäller riktlinjerna för personalpolitiken omfattar informationsskyldigheten framför allt principer och metoder för rekrytering, urval och befordran, utbildning, introduktion, omplacering, omskolning, omflyttning och statistik inom det personaladministrativa området. Denna informationsskyldighet skall arbetsgivaren fullgöra i första hand i förhållande till den lokala arbetstagarorganisationen. Skall central förhandling äga rum är arbetsgivaren skyldig att informera även den centrala arbetstagarorganisationen i den mån informationen är av betydelse för förhandlingsfrågan. I 21 § ges regler om tystnadsplikt beträffande uppgifter vars hemlighållande är av betydelse t. ex. med hänsyn till arbetsgivarens affärsförhållanden eller ekonomiska förhållanden i övrigt.

MBL skall i princip tillämpas även för de offentligt anställda. I förarbetena till lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) anges emellertid att det skulle strida mot vår demokratiska ordning att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande över beslut som bestämmer myndigheters verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet än medborgarna i övrigt (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150). MBL och LOA innehåller dock inte något förbud mot avtal i nämnda frågor utan lagstiftaren har överlåtit åt parterna att bedöma om avtal skall slutas eller inte. Om en offentlig arbetsgivare finner att han måste avböja ett avtalsförslag med hänsyn till den politiska demokratins krav och detta krav inte direkt följer av en bestämmelse i t. ex. RF får den offentlige arbetsgivaren inte vägra att ta upp frågan till förhandling. Beträffande frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare – även om det är frågor av politisk art – föreligger alltså förhandlingsplikt.

Uppkommer inför ett avtalsslut olika meningar om vad hänsynen till den politiska demokratin fordrar har lagstiftaren förutsatt att enighet slutligt kan nås i frågan efter en gemensam prövning. Denna prövning sker i en särskild nämnd om vars inrättande och sammansättning träffats ett särskilt huvudavtal. Nämndens uttalande är inte juridiskt bindande. Det förutsätts emellertid att parterna av moraliska skäl skall följa nämndens uttalande och hemställan.

3.7 Annan lagstiftning av intresse

Har en fackförening blivit erkänd som kollektivavtalspart på en arbetsplats följer härav vissa rättsverkningar utöver dem som nyss beskrivits. Sålunda gäller enligt *lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen* att kollektivavtalsbärande lokal arbetstagarorganisation har anspråk på att arbetsgivaren beviljar vissa förmåner åt fackliga förtroendemän som är anställda på arbetsplatsen, t. ex. klubbordförande och kontaktombud. Sådan förtroendeman har bl. a. rätt att disponera rum eller annat utrymme på arbetsplatsen som behövs för uppdraget. Han har vidare rätt till ledighet för uppdraget, och om ledigheten avser den fackliga verksamheten på arbetsplatsen, har han också rätt att få sin vanliga lön och andra anställningsförmåner för den tid han är ledig. Mellan kommun- och landstingsförbunden samt

de tre huvudorganisationerna finns en överenskommelse av innehåll bl. a. att ledighet för facklig förtroendeman normalt inte skall motsvara mer än fyra timmar per facklig medlem och år. För t. ex. en kommun av Göteborgs storlek motsvarar detta i runt tal 125 årsarbetare för den löpande fackliga verksamheten.

Arbetsmiljölagen (1977:1160) är en offentligrättslig skyddslagstiftning, som uppställer förhållningsregler för arbetsgivarna. Syftet med lagstiftningen är att åstadkomma säkra och sunda arbetsförhållanden. Lagen inrymmer straffsanktioner; dess tillämpning övervakas av yrkesinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen. Det åligger kommun att efter samråd med yrkesinspektionen utse en eller flera kommunala tillsynsmän att biträda yrkesinspektionen i dess arbete.

Av bestämmelserna i arbetsmiljölagen kan följande här vara av intresse. På arbetsställe, där minst fem arbetstagare regelbundet sysselsätts, skall bland arbetstagarna utses ett eller flera skyddsombud. Skyddsombud utses enligt huvudregeln av kollektivavtalsbärande fackförening. Arbetsgivare och arbetstagare svarar gemensamt för att skyddsombud får nödvändig utbildning. Skyddsombudet har med bibehållna anställningsförmåner rätt till den ledighet som fordras för uppdraget. Vid arbetsställe, där minst 50 arbetstagare regelbundet sysselsätts, skall finnas skyddskommitté, sammansatt av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarna. Om arbetstagarna begär det skall skyddskommitté tillsättas även vid arbetsställe med mindre än 50 arbetstagare. I skyddskommitté skall bl. a. behandlas frågor om företagshälsovård och frågor om planering av nya eller ändrade lokaler, anordningar, arbetsprocesser och arbetsmetoder.

Lagen innehåller särskilda föreskrifter om ömsesidig informationsskyldighet rörande de förhållanden under vilka arbetet bedrivs. Arbetsmiljölagens regler om arbetsmiljöns beskaffenhet och om den lokala skyddsorganisationen anses ge goda möjligheter till utveckling mot bättre arbetsmiljöer inte minst när det gäller sammansatta frågor av typ arbetets innehåll.

Hur är då förhållandet mellan arbetsmiljölagen och MBL? Arbetsmiljön är en av de sektorer som MBL omfattar men det har i stort lämnats öppet hur de båda lagarna skall hanteras inbördes. I förarbetena till arbetsmiljölagen förordas att arbetsmiljöfrågorna så långt möjligt behålls inom arbetsmiljölagstiftningens ram. Det pekas särskilt på den erfarenhet och det kunnande som finns samlad inom de lokala skyddsorganisationerna.

I det medbestämmandeavtal inom det kommunala området som träffades under hösten 1980 (MBA-KL, se härom nedan under 5.2) sägs att en gemensam strävan hos parterna skall vara att undvika att vissa frågor behandlas enligt flera parallellt verkande lagar och avtal.

4 Sammanställning av remissyttrandena över demokratiutredningens förslag om närvarorätt

4.1 Remissutfallet i stort

Betänkandet har varit föremål för ett omfattande remissförfarande. Yttranden har avgetts av regeringsrätten, riksdagens ombudsmän (JO), hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, kammarkollegiet, statskontoret, statens avtalsverk, statens personalnämnd, skolöverstyrelsen, universitets- och högskoleämbetet, arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, arbetsdomstolen, statens planverk, 14 länsstyrelser, nya arbetsrättskommittén, samtliga landstingskommuner, 194 kommuner, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Göteborgs och Bohus läns vårdskoleförbund, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska Kommunalarbetareförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Sveriges kommunaljuridiska förening, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, Sveriges socionomförbund, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska arkitekters riksförbund och Handikappförbundens centralkommitté. Univeritets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden från de juridiska och samhällsvetenskapliga fakultetsnämnderna. Yttranden har dessutom inkommit från arbetslivscentrum, kristen demokratisk samling, folkpartiets ungdomsförbund och centerns ungdomsförbund. Sammanlagt har 267 remissvar avgetts.

I fråga om remissutfallet beträffande demokratiutredningens förslag om PSO kan här hänvisas till prop. 1978/79:188. Vad angår närvarorätten har drygt 100 remissinstanser, varav 12 landstingskommuner, ungefär 70 kommuner samt 9 länsstyrelser och de fackliga organisationerna, tillstyrkt utredningens förslag eller lämnat det utan erinran. Närmare 60 remissinstanser, varav 4 landstingskommuner och ca 50 kommuner, har avstyrkt förslaget. Något mer än 20 remissinstanser har förklarat sig tveksamma eller vilja avvakta effekterna av MBL, innan de tar slutlig ställning till förslaget och 6 landstingskommuner, omkring 50 kommuner samt ytterligare några remissinstanser, bland dem Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet, har ansett att försöksverksamheten med närvarorätt bör fortsätta.

Inom de skilda remissinstanserna har i de flesta fall meningarna varit delade. Så har man ofta först efter voteringar i kommunfullmäktige, kommunstyrelser eller förvaltningsutskott kunnat komma fram till vilket innehåll remissyttrandet skulle få. Yttrandet har sålunda kommit att återspegla den politiska grupperingen i remissinstansen.

4.2 Närvarorätt eller ej

Allmänna synpunkter för tillstyrkan

Kammarkollegiet anser att närvarorätten är ett värdefullt komplement till andra former för medinflytande. *Länsstyrelsen i Blekinge län* menar att det är ett rättvisekrav att de kommunalt anställda får rätt till samma insyn som arbetstagarna på andra områden.

Södertälje kommun framhåller att lagstiftningen om närvarorätt bör bli permanent med hänsyn till att de anställda i förhållande till övriga kommuninvånare har särskilda intressen att bevaka. Man får dock enligt kommunen inte bortse från de komplikationer som kan uppstå genom den särställning som de anställda därvid kan anses få i förhållande till övriga kommuninvånare.Syftet med närvarorätten bör därför uttryckas klarare. Vid bedömningen bör man enligt kommunen beakta det förändrade läge som tillkomsten av MBL inneburit, vilken ju ger de fackliga organisationerna insyn i och information om verksamheten före beslut och vidare rätt till förhandlingar före beslut i alla frågor, som rör förhållandet arbetsgivare – arbetstagare.

Östergötlands läns landstingskommun anför att det med fog kan påstås att närvarorätten redan tidigare har varit värdefull men att den har blivit verkligt betydelsefull först genom arbetsrättsreformen. Tidigare har i stort sett endast beslutsprocessen kunnat följas men nu kan de kommunalt anställda genom sina fackliga företrädare följa frågorna och bevaka sina intressen från beredningsstadiet till besluten i nämnderna.

I *Örebro kommun* har närvarorätt prövats i kommunstyrelsen, personalnämnden, skolstyrelsen och industriverksstyrelsen. De allmänna erfarenheterna är enligt kommunen över lag goda bland såväl de förtroendevalda som de anställdas representanter. Båda parter har redan funnit fördelar med detta system, varför kommunen gärna ser, att närvarorätt blir möjlig i alla nämnder och styrelser. Närvarorätten har sitt främsta värde som informationskanal till de anställdas organisationer, men det är också fullt klart att rätten att yttra sig på sistone använts mera än i början. De fackliga representanterna ser denna möjlighet till kontakt som viktig. På motsvarande sätt kan det ofta vara värdefullt för den beslutande församlingen att direkt få del av de anställdas åsikter och synpunkter.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att mot närvaro- och yttranderätten med visst fog kan anföras att personalrepresentanterna – även om de inte formellt kan påverka nämndens/styrelsens beslut – genom sin medverkan reellt kan påverka dem och att detta är en möjlighet som övriga kommunmedlemmar saknar. Med hänsyn till den allmänna utvecklingen inom arbetsrätten och särskilt den lagstiftning som redan skett beträffande styrelserepresentation såväl inom privata företag som vid statliga myndigheter, anser sig dock länsstyrelsen böra tillstyrka utredningens förslag.

Även *länsstyrelsen i Värmlands län* vill med hänsyn till önskemålet om enhetliga regler inom arbetslivet inte motsätta sig att utredningens förslag genomförs även om det skulle innebära ett visst intrång i den kommunala demokratin.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet understryker att hänsy-

nen till den politiska demokratin inte får bli en floskel, bakom vilken oberättigade begränsningar av de offentliganställdas medinflytande skyddas. Genom att anknyta medinflytandet till kollektivavtalet finns det goda utsikter för att de kommunalt anställda via sina fackliga organisationer skall uppnå ett medinflytande som i största möjliga utsträckning står i paritet med de privat anställdas rättigheter på detta område.

Fakultetsnämnden konstaterar till sist att betänkandet – liksom andra betänkanden och lagförslag inom arbetsrättens område under senare tid – är resultatet av och avser att ytterligare befästa våra starkaste fackliga organisationers redan starka ställning. Man gör den reflexionen att ett mindre långtgående förslag rörande den kommunala företagsdemokratin förmodligen skulle vara politiskt "dödfött".

Motiveringar för fortsatt försöksverksamhet

Ett flertal remissinstanser behandlar frågorna om förhållandet mellan närvarorätten och arbetsrättsreformen. De menar att ytterligare erfarenheter av MBL och PSO bör avvaktas, innan lagstiftningen om närvarorätt görs permanent. *Landstingsförbundet* framhåller att MBL ger de anställda en vidgad rätt till information och förhandling och att man vid arbetsrättsreformen förutsatta att kollektivavtal om medbestämmande skulle kunna komplettera och ersätta reglerna i MBL. Med hänsyn till att erfarenheter ännu saknas av hur MBL påverkar närvarorättsfrågan anser *Svenska kommunförbundet* att ett definitivt ställningstagande bör anstå. *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Hallands läns landstingskommun* anför liknande synpunkter. De anställda får genom MBL en vidgad rätt till information, förhandling och avtal, anför *Kristianstads läns landstingskommun*. Detta ger, tillsammans med PSO-verksamhet, större möjligheter till inflytande och medbestämmande. Närvarorätten kan som följd därav inte längre anses som en lika viktig inflytandeform som tidigare. Landstingskommunen förordar därför fortsatt försöksverksamhet. *Gävleborgs läns landstingskommun* har samma uppfattning samt framhåller den skillnad som råder mellan det kommunala området och den enskilda sektorn genom att handlingsoffentlighet föreligger på det kommunala området. *Skolöverstyrelsen* finner det önskvärt med en mera ingående analys av de frågor som närvarorätten och dess föreslagna omfattning inrymmer, innan slutlig ställning tas, och framhåller att frågan om närvarorätt har kommit i ett helt nytt läge genom tillkomsten av MBL. Information och samverkan bör byggas upp genom inrättande av PSO eller utnyttjande av MBL:s regler om samverkansförhandling och information. En lagstiftning om närvarorätt för de anställda skulle kunna läggas till grund för krav på närvarorätt från andra grupper i kommunen eller landstingskommunen. Liknande synpunkter anförs av flera andra remissinstanser som förordar fortsatt försöksverksamhet eller avstyrker demokratiutredningens förslag.

Skäl som åberopas för avstyrkande

I fråga om närvarorätten är det, framhåller *Halmstads kommun*, ofrånkomligt att den företagsdemokratiska principen, som innebär att de anställda genom att närvara vid nämndsammanträden ges möjlighet att utöva inflytan-

de på verksamheten i nämnden och på nämndens beslut, ställs mot den kommunaldemokratiska principen att kommuninvånare genom allmänna val skall påverka nämndens sammansättning och därigenom dess verksamhet och beslut. Enligt kommunen är det vidare ofrånkomligt att närvarorätt inverkar på den politiska demokratin på ett sätt som hittills inte stått i samklang med gängse grundläggande värderingar om den politiska demokratin. Eftersom närvarorätten endast är en av flera former för personalinflytande, anser kommunen att det inte finns tillräckligt starka skäl som talar för att man skall ge avkall på det principiella synsätt på politisk demokrati som i dag allmänt omfattas. För företagsdemokrati i kommuner finns alternativa former vilket är svårt att finna för den politiska demokratin. Kommunen avstyrker därför den föreslagna lagstiftningen om närvarorätt.

Ytterligare några remissinstanser tar upp frågan om närvarorätt är förenlig med den kommunala demokratin och med RF. Det övergripande problemet med personalinflytande i kommunala nämnder genom närvaro av företrädare för personalen är, framhåller *regeringsrätten* (majoriteten), att ett speciellt personalinflytande på annat än perifera förhållanden nödvändigtvis måste innebära ett motsvarande intrång i de förtroendevaldas suveränitet. Med speciellt inflytande förstås då att personalföreträdares närvaro leder till att beslutet på annat än rent sakliga grunder blir annorlunda än det som skulle ha fattats, om personalföreträdare inte hade medverkat i beslutsprocessen. Den realistiska bedömningen torde enligt regeringsrätten vara att närvarorätten med rätt att informera och argumentera – låt vara utan formlig förslagsrätt – innebär en faktisk påverkan på de förtroendevalda och att den kommunala demokratin därmed kan påverkas. Regeringsrätten finner att avvägningen mellan de mot varandra stående intressena inte är av rättslig art och anser sig inte ha anledning att uttala sig om hur denna avvägning bör utfalla. Vid avvägningen bör dock enligt regeringsrätten måhända mera än vad utredningen synes ha gjort beaktas att det finns vissa möjligheter att kompensera ett intrång i de förtroendevaldas suveränitet. Om nämligen närvarorätten utövas av anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde, kan deltagandet i nämndöverläggningarna antas medföra en större förståelse för de förutsättningar och riktlinjer som gäller för verksamheten och därmed leda till att de anställda på ett bättre sätt än eljest förverkligar de förtroendevaldas intentioner.

Två av regeringsrättens ledamöter (Ingrid Hilding och Mueller) anser i likhet med utredningen att den ordning som föreslås i fråga om närvarorätt för personalrepresentanter inte är ägnad att medföra någon negativ inverkan på den kommunala demokratin. De säger sig dela utredningens uppfattning att grunden för den kommunala demokratin inte rubbas, så länge besluten fattas enbart av de förtroendevalda med det politiska ansvar som därav följer. En ledamot (Petrén) framhåller att grundlagsfrågorna när det gäller närvarorätten synes vara av mindre storleksordning än i fråga om PSO. Till den del nämndens verksamhet går ut på utövande av offentlig makt finns emellertid, anför Petrén, knappast utrymme för regler som syftar till att låta de anställda i denna deras egenskap inverka på själva beslutsfattandet. Det kan därför enligt Petrén synas tveksamt om företrädare för de anställda genom sin argumentation skall få påverka beslutsfattarna just i beslutsögonblicket.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framhåller att utredningen inte på ett övertygande sätt kunnat visa att närvarorätten är förenlig med den politiska demokratin. Man kan aldrig komma ifrån att personalrepresentanternas närvaro kan påverka beslutsfattandet, t. ex. genom att deras yttranden tas upp som yrkanden av nämndledamöter, och att den partipolitiska balansen därigenom kan rubbas. De kommunalanställda kan därmed få ett slags dubbel rösträtt, som kan komma att sträcka sig långt utöver det rent fackliga intresset. Sådana korporativa inslag hör inte hemma i den kommunala demokratin. *Juridiska fakultetsnämnden* vid samma universitet anser att risken för konflikt mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin är påtaglig vid denna form av inflytande för de anställda, även om närvarorätten inte är förenad med förslags- och beslutanderätt utan endast med yttranderätt. Den reella skillnaden mellan yttranderätt och beslutanderätt är ofta inte så stor. Möjligheterna för personalrepresentanterna till faktisk inverkan på nämndernas ställningstaganden är uppenbara och avsedda, anför fakultetsnämnden. Personalrepresentation i nämnderna kan bli ett hinder för ett fritt meningsutbyte mellan de politiskt valda ledamöterna och kan negativt inverka på deras självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. Närvarorätten syftar till att tillföra de kommunala nämnderna en intresserepresentation för en viss grupp medborgare – de kommunalanställda – vid sidan av de förtroendevalda. Ett sådant system står enligt fakultetsnämnden inte i god överensstämmelse med den på allmän och lika rösträtt grundade demokratiska ordningen som fastläggs i RF som grundvalen för den svenska folkstyrelsen både på statligt och kommunalt plan. De företagsdemokratiska argumenten för närvarorätt som ett tredje led av personalinflytande utöver förhandlingar och information enligt MBL samt verksamhet med PSO framstår som svaga, då de vägs mot de invändningar av principiell natur som kan riktas mot systemet.

Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet framhåller särskilt att MBL:s föreskrifter om utvidgad förhandlingsrätt, arbetsgivares informationsskyldighet m. m. kombinerat med utredningens förslag om PSO, övrig arbetsrättslig lagstiftning samt offentlighetsprincipen bildar ett system av föreskrifter som kan anses ge betryggande garantier för att personalorganisationernas rättmätiga krav på insyn, inflytande och medbestämmande blir realiserade. Närvarorätten får enligt fakulteten i detta perspektiv en marginell betydelse som hävstång för ökat personalinflytande. Den allvarligaste invändningen gäller emellertid det intrång på det politiska beslutsfattandet som närvarorätten kan medföra. Enligt fakultetsnämndens uppfattning måste de särskilda förhållandena på den kommunala sektorn i detta sammanhang ges större tyngd än de i och för sig rimliga strävandena att åstadkomma ett någorlunda enhetligt system för hela arbetsmarknaden. Det speciella med förvaltningsorganen på kommunal nivå är ju att ledamöterna utgörs av politiskt valda förtroendemän, och att nämndmandaten fördelas på partierna i proportion till resultatet vid de allmänna kommunalvalen. Åtskilligt av beslutsfattandet, främst i kommunens styrelse men också i nämnderna, har dessutom innehållsligt en klart politisk dimension. Det är mot denna bakgrund ytterst angeläget att politikerna har fora där de självständigt kan träffa sina avgöranden.

Ett bestämt avståndstagande från förslaget är enligt *juridiska fakultets-*

nämnden vid Stockholms universitet angeläget från principiella kommunaldemokratiska utgångspunkter. Även om närvarorätten enligt förslaget inte innefattar rätt att delta i besluten, föreligger en uppenbar risk för att de politiskt valda och de fackligt utsedda representanternas funktioner så småningom kommer att helt sammansmälta och att därmed grunden för den representativa politiska demokratin rycks undan. Fakultetsnämnden anser att ett genomförande av förslaget skulle innebära att man bereder väg för en sådan korporativ ordning inom kommunalförvaltningen, som utredningen förklarat sig vara främmande för. I stället för att främja de allmänna strävandena att vidga och fördjupa de anställdas inflytande och medbestämmande riskerar man, framhåller fakultetsnämnden, att misskreditera dessa.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län och *Älvsborgs läns landstingskommun* anför att det med tiden kan bli svårt att upprätthålla den politiska demokratin, om utredningens förslag genomförs. Det kan befaras att gränsen mellan de politiskt valda nämndledamöterna och personalföreträdarna med tiden suddas ut. Om närvarorätt för personalföreträdare medges, kan även andra grupper med fog hävda att de skall ha närvarorätt. En sådan utveckling skulle helt äventyra den politiska demokratin. Även *Gävleborgs läns landstingskommun* anför liknande synpunkter.

Enligt *Tomelilla kommun* står en närvarorätt inte i överensstämmelse med den kommunala demokratins grundprinciper. Förslaget synes stå i strid med den kommunala likställighetsprincipen samt principerna för allmän och lika rösträtt. En exklusiv grupp får enligt kommunen ett ökat inflytande i den kommunala beslutsprocessen.

Tidaholms kommun anser att närvarorätten innebär en långt större påverkan på besluten i nämnderna än MBL. Närvarorätten medför att diskussionen i nämnderna inte blir så fri och förutsättningslös som vid en ordning utan personalföreträdare. De kommunala nämnderna bör enligt *Mora kommun* ha en självklar rätt att sammanträda enskilt. Den kommunala demokratin bör inte utsättas för risk att politiskt valda och fackligt utsedda representanter smälter samman vid sammanträdesbordet och att ett politiskt ansvarsutkrävande blir omöjligt.

Skaraborgs läns landsting erinrar om att det enligt KL ankommer på styrelsen och övriga nämnder att själva bestämma om utomståendes närvaro- och yttranderätt på sammanträdena. Enda undantaget härifrån är fullmäktiges möjlighet att föreskriva närvaro- och yttranderätt för förtroendevald i annan nämnd än den där han eller hon är ledamot eller suppleant. I intet fall kan organ eller myndighet utanför kommunen resp. landstingskommunen bestämma om eller påverka frågan om närvarorätt vid styrelsens eller annan nämnds sammanträde. Landstinget anser att anledning saknas att ge fackliga organisationer sådan möjlighet. Den av utredningen föreslagna konstruktionen medför ytterst att de fackliga organisationerna kan genom stridsåtgärder tilltvinga sig närvaro- och yttranderätt. Detta är inte acceptabelt från kommunaldemokratisk synpunkt.

Kungälvs kommun ifrågasätter om inte den föreslagna närvarorätten kommat att påverka grunden för den kommunala demokratin. Det synes klart menar kommunen att andra intressegrupper – såsom klienter eller mottagare av kommunal service – med ökad kraft kan hävda kravet att få bli permanent företrädda i olika kommunala organ. Kommunen menar vidare att det finns

risk för störning av det kommunala beslutssystemet. I viss utsträckning kan det beslutsfattande som äger rum i kommunala styrelser/nämnder sägas vara formellt. Besluten är bekräftelser på de uppgörelser som träffats exempelvis vid parti- eller gruppmöten. I praktiken skulle en förändring kunna ske genom att beslutanderätt i allt högre grad fördes över till styrelsernas/nämndernas arbetsutskott där personalföreträdare enligt förslaget ej skall ha närvarorätt. Detta skulle möjliggöras genom att förslagen ändå kunde vara behandlade vid sammanträden i partigrupper. Närvarorättslagstiftningen skulle härigenom kunna – på detta och på andra sätt – leda till att nya och informella beslutsvägar skapas.

Strömstads kommun säger sig kunna dela uppfattningen att närvarorätt för personalrepresentanter skulle få ett visst värde för nämnden/styrelsen i fråga och för personalen, som genom sina representanter kan få information om vad som behandlats vid sammanträdena. Detta förutsätter dock en fullgod kommunikation mellan personalen och dess företrädare, vilket enligt kommunen torde vara mycket svårt att uppnå. Vidare menar kommunen att om personalsynpunkter som framförs vid nämndsammanträde skall kunna påverka beslutet, bordläggning eller återremiss troligen måste ske, vilket i hög grad kommer att försena handläggningen.

4.3 Kostnadssidan

Hur mycket får egentligen medinflytandet kosta för kommunerna i en tid med allt knappare resurser i förhållande till kraven på ökad kommunal verksamhet frågar *Bräcke kommun. Vilhelmina kommun* anser att närvarorätt innebär en "överservice" beträffande information, som inte står i rimlig proportion till kostnaderna härför.

Gävle kommun understryker vikten av att tillräckliga resurser för information och för utbildning ställs till förfogande om närvarorätt kommer till stånd i styrelser och nämnder. *Filipstads kommun* talar om ordentligt tilltaget ekonomiskt stöd.

5 Utvecklingen efter 1978

5.1 Partssammansatta organ

Demokratiutredningens förslag om PSO blev under våren 1979 föremål för särbehandling. Möjlighet att införa sådana organ i kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund infördes fr. o. m. den 1 juli 1979.

Ett PSO består av företrädare för kommunen eller landstingskommunen och dennas arbetstagare. Beträffande ett sådant organs arbetsuppgift angavs i demokratiutredningens förslag att organen skulle utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Organens uppgifter och sammansättning, utseende av ledamöter och suppleanter för dem samt deras verksamhetsformer avsågs skola regleras i ett medbestämmandeavtal. Efter att ha erinrat om att många remissinstanser ansett att skäl förelåg till en klarare markering av gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin än som skett i demokratiutredningens förslag till lagtext anförde föredragande statsrådet (prop. 1978/79:188 s. 58).

Ett sådant skäl är att det här gäller att genom ändring i KL öppna möjlighet att föra över konkreta uppgifter från nämnderna till partssammansatta organ, inte att i stort ange det område inom vilket det är möjligt att träffa medbestämmandeavtal på den offentliga sektorn. Vid arbetsrättsreformens genomförande rådde det en bred enighet om att det är de politiska organens sak att avgöra frågor som bestämmer myndigheternas verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Samma inställning kommer till uttryck i remissyttrandena över demokratiutredningens betänkande. När det gäller att i KL markera skyddet för den politiska demokratin är det enligt min mening naturligt att anknyta till det sätt att ange gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin som används i förarbetena till MBL och LOA. Jag förordar alltså att det i KL uttryckligen anges att till partssammansatta organ inte får överlåtas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. På detta sätt avgränsas de partssammansatta organens uppgifter klarare än i utredningens lagförslag.

I sammanhanget diskuterades huruvida någon ytterligare precisering av organens uppgifter borde ske men föredragande statsrådet avvisade denna tanke.

I propositionen undantogs vidare från organens kompetensområde sådana myndighetsutövningsärenden som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Enligt propositionen överlämnades i övrigt åt parterna att, med ledning av uttalandena i denna om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin, i kollektivavtal närmare konkretisera PSO:s uppgifter. På fullmäktige skulle det därefter ankomma att i reglemente fastställa bl. a. dessa uppgifter.

KU (38 s. 8) fann för sin del att förslaget angav en rimlig lösning av frågan hur verksamheten med PSO skulle lösas samtidigt som den politiska demokratin lämnades orubbad. Riksdagen antog förslaget. Bestämmelserna om PSO infördes i 1 kap. 5 § tredje stycket, 3 kap. 13 a och b §§ KL samt i 3 § tredje stycket och 12 § lagen om kommunalförbund.

5.2 Medbestämmandeavtal inom det kommunala området

Ett medbestämmandeavtal inom det kommunala området (MBA-KL) träffades under hösten 1980. Tidigare har inom den offentliga sektorn träffats flera medbestämmandeavtal, nämligen den 2 mars 1978 för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S), den 25 april 1978 för riksdagens och dess verks område (MBA-R), den 5 oktober 1978 för det icke-statliga läraområdet (MBA-L), den 21 november 1978 för vissa arbetstagare vid skogsvårdsstyrelserna (MBA-SVS) samt den 17 oktober 1979 för folkhögskolorna (MBA-Fh). Därjämte har träffats medbestämmandeavtal den 16 december 1980 för vissa arbetstagare vid Sveriges geologiska undersökning (MBA-SGU) och den 17 december 1981 för försäkringskasseområdet – försäkringskassefrågor m. m. (MBA-FK).

MBA-KL är ett ramavtal, som skall följas av lokala avtal i varje kommun eller landstingskommun. MBA-KL inleds med ett protokoll, följt av ett avtalsformulär, som skall komma till användning då lokala avtal träffas. Det egentliga MBA-KL uppdelas i tre kapitel, som upptar inledande bestämmelser, medbestämmandeformer resp. bestämmelser om jämställdhet mellan kvinnor och män. Avtalet i dessa delar gäller för alla kommuner och landstingskommuner och kan inte ändras genom lokala avtal. Det är i stället i de till avtalet fogade bilagorna (A–G) som utrymme ges för lokala kollektivavtal.

Bilagorna beskriver skilda medbestämmandeområden. Dessa är A) planering, B) organisationsutveckling och rationaliseringsverksamhet, C) arbetsledning och arbetsorganisation, D 1) rekrytering, D 2) omplacering, D 3) personalavveckling, E 1) introduktion, E 2) personalutbildning, F) förslagsverksamhet och G) personalinformation. Varje bilaga har uppdelats i fyra avsnitt – definition, gemensamma bestämmelser, frågor för lokala bestämmelser samt former för det lokala medbestämmandet.

Avsikten är alltså att det i varje kommun och landstingskommun skall träffas ett lokalt MBA-KL, som skall innehålla förutom de centralt avtalade delarna av MBA-KL de delar beträffande bilagorna som man lokalt kommit överens om. Avtal behöver inte träffas om alla frågor i bilagorna. Man kan börja med någon eller några bilagor och pröva hur det fungerar samt låta MBL gälla i övrigt.

MBA-KL upptar medbestämmandeformerna information (§ 10), förhandling (§ 11) och behandling i medbestämmandegrupp (§ 12).

Innebörden av de skilda medbestämmandeformerna är i huvudsak följande.

Information. Information innebär en utvidgning av informationsskyldigheten enligt 19 § MBL. Information skall emellertid ges endast i de frågor som anges i det lokala kollektivavtalet.

Förhandling. Förhandling sträcker sig längre än förhandlingsskyldigheten enligt 11 § MBL. Begränsningen i sistnämnda paragraf att det skall röra sig om en viktigare förändring finns inte i avtalet. Förhandling skall äga rum i de frågor som anges i det lokala kollektivavtalet. I övriga frågor blir 11 § MBL tillämplig.

Medbestämmandegrupp. Avtalet beskriver två typer av medbestämmandegrupper – beredningsgrupp och beslutsgrupp. Beredningsgrupp har till uppgift att bereda ärenden och framlägga förslag till beslut för t. ex. en nämnd. Beslutsgrupp har rätt att fatta bindande beslut i nämnds ställe under förutsättning att samtliga ledamöter i gruppen är ense. Uppnås inte enighet hänskjuts ärendet för slutligt avgörande till närmaste högre beslutsnivå, dvs. i regel den nämnd eller styrelse som normalt har att fatta beslut i ärendet. Behandling i beredning- eller beslutsgrupp ersätter förhandling enligt 11 och 12 §§ MBL.

En medbestämmandegrupp skall bestå av företrädare för arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna. Ledamöterna utses bland personer, som har anknytning till gruppens verksamhetsområde. Medbestämmandegrupp skall kunna förekomma på flera nivåer, t. ex. central nämndnivå, förvaltningsnivå, avdelningsnivå och även lägre nivå. I avtalet anmärks särskilt att andra typer av samverkansformer inte är medbestämmandegrupper i avtalets mening. Exempel på sådana samverkansformer är avdelningsmöten, arbetsplatsträffar, klinikmöten samt arbets-, referens-, projekt- och samrådsgrupper.

Som tidigare nämnts beskriver de till avtalet hörande bilagorna de skilda medbestämmandeområdena och vilka medbestämmandeformer som får tillämpas. I korthet gäller följande.

A) Planering. Med planering avses främst beredning av flerårsbudget, ettårsbudget, personalplanering och övrig långsiktig planering. Tillåtna medbestämmandeformer är information och förhandling.

B) Organisationsutveckling och rationaliseringsverksamhet. Härmed avses ändring och utveckling av organisationen, arbetsmetoderna samt datorer och andra tekniska hjälpmedel för arbetet och vidare utformning av arbetsuppgifter och arbetsorganisation på arbetsplatsen. Tillåtna medbestämmandeformer är information, förhandling och beredningsgrupp. I vissa fall finns skyldighet att avvakta med beslut.

C) Arbetsledning och arbetsorganisation. Härmed avses sättet för det löpande samarbetet mellan arbetsledningen och de övriga anställda samt mellan alla anställda. Bilagan upptar inte några medbestämmandeformer. Skälet härtill är att berörda frågor skall lösas avtalsvägen. På det lokala planet får sålunda träffas kollektivavtal om att genom försöksverksamhet t. ex. i form av lagarbete utveckla olika former för att planera, leda, fördela

och utföra arbetet samt om uppläggning av återkommande arbetsplatsträffar och riktlinjer för återkommande planeringssamtal.

D 1) Rekrytering. Arbetsgivare och lokala arbetstagarorganisationer får träffa kollektivavtal om riktlinjer för rekryteringsarbetet såvitt rör frågor om arbetsbeskrivning, annonsering, information till anställningssökande samt metoder, hjälpmedel och rutiner för urvalsarbetet samt vidare om formerna för berörd personals medverkan vid rekrytering och om former för de lokala arbetstagarorganisationernas medverkan vid rekryteringsarbetet. Undantagna från avtalsområdet är förvaltningschefer, som är ansvariga för personalfunktioner, samt förhandlingssekreterare. Tillåtna medbestämmandeformer är information, förhandling, beredningsgrupp och beslutsgrupp.

D 2) Omplacering. En omplacering skall enligt bilagan vara föranledd av omlokalisering, driftsinskränkning, omorganisation, nedläggning, personalutveckling eller arbetshandikapp. Lokala avtal får träffas om bl. a. riktlinjer för omplaceringsverksamheten samt handläggningsrutiner som klargör sambandet med anpassningsgrupper, arbetsmiljökommitté och skyddskommitté ävensom med det ordinarie rekryteringsarbetet och med personalutbildningen. Tillåtna medbestämmandeformer är information, förhandling och beredningsgrupp.

D 3) Personalavveckling. Lokala avtal får träffas om riktlinjer för utformning av tjänstgöringsintyg och tjänstgöringsbetyg, för avgångssamtal samt för hur ålders- och delpension skall förberedas. Medbestämmandeformerna är information och förhandling.

E 1) Introduktion. Med introduktion avses de åtgärder som vidtas för att underlätta övergången till nya arbetsuppgifter, nya arbetskamrater och en ny arbetsmiljö. Lokala avtal får träffas om riktlinjer och omfattning för introduktionen samt omfattningen av den information som arbetstagarorganisationerna själva svarar för. Medbestämmandeformerna är information och förhandling.

E 2) Personalutbildning. Härmed avses grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning. Lokala avtal får träffas om riktlinjer för planering, inriktning och uppföljning av den personalutbildning som arbetsgivaren anordnar liksom även om formerna för arbetstagarorganisationernas medverkan. Tillåtna medbestämmandeformer är information, förhandling och beredningsgrupp.

F) Förslagsverksamhet. Bilagan innehåller regler för hur förslag från anställda om förbättringar skall bedömas. Lokala avtal får träffas om organisation och rutiner för verksamheten samt om annan mindre belöning än ekonomisk i vissa fall. Medbestämmandeformerna är information, förhandling, beredningsgrupp och beslutsgrupp.

G) Personalinformation. Med sådan information avses dels arbetsplatsinformation, dvs. arbetsgivarens information till de anställda, dels facklig information, dvs. de lokala arbetstagarorganisationernas information om sin fackliga verksamhet till de anställda.

Arbetsplatsinformation bör lämnas fortlöpande och syftar till att informera de anställda om åtgärder, händelser och annat som har betydelse för verksamheten på arbetsplatsen. De anställda bör informeras om kommunens verksamhet, planerade ändringar och dessas konsekvenser. Den anställde skall erhålla sådan information som är av särskild betydelse för det egna

arbetet. Informationen skall vara tillgänglig och begriplig. Informationen kan ges genom informationsträffar, personalsammankomster, arbetsplatsträffar eller skriftligen. Att ge och att söka information skall ingå som ett naturligt led i det dagliga arbetet. Alla anställda har ett gemensamt ansvar för att detta sker aktivt.

Den fackliga informationens förläggning får regleras i lokala medbestämmandeavtal. Om sådant avtal träffats har de lokala arbetstagarorganisationerna rätt att samla de anställda till facklig information på betald arbetstid. Varje arbetstagare har rätt till högst fem timmars ledighet per år för facklig information.

MBA-KL har träffats mellan Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet å ena sidan samt Svenska kommunalarbetareförbundet, Kommunaltjänstemannakartellen (KTK) och SACO/SR-K jämte till nämnda huvudorganisationer anslutna riksorganisationer å den andra sidan.

Det ankommer på de skilda fackförbunden att företräda arbetstagarna vid lokala förhandlingar om medbestämmandeavtal. KTK och SACO/SR-K har förbundit sig att inom resp. huvudorganisation uppträda gemensamt vid förhandlingar. Om de lokala parterna inte kommer överens beträffande ett lokalt MBA-KL kan man inte stranda förhandlingarna på samma sätt som vid en lokal löneförhandling. I stället skall nya lokala förhandlingar upptas med central parts medverkan. Orsaken till denna ordning är att man anser det olämpligt att centrala parter tvingar på de lokala parterna en samverkansordning som dessa inte vill ha.

Det finns ett särskilt medbestämmandeavtal för arbetstagare med statligt reglerad anställning hos kommuner och landstingskommuner inom undervisningsområdet. Avtalet – MBA-KLU – träffades hösten 1980 mellan å ena sidan statens arbetsgivarverk (SAV), Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet samt å andra sidan Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas Förbund, TCO:s statstjänstemannasektion (TCO-S), Lärarnas riksförbund, Skolledarförbundet, Svenska facklärarförbundet och Sveriges lärarförbund.

Vad angår förhållandet mellan SAV och dess motparter gäller avtalet endast sådana anställnings- och arbetsvillkor och frågor i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare beträffande vilka staten äger företräda arbetsgivaren enligt lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (den s. k. ställföreträdarlagen).

MBA-KLU har utformats med MBA-KL som mönster. Liksom MBA-KL förutsätter MBA-KLU att lokala avtal skall träffas. Ett lokalt avtal sluts mellan kommunen eller landstingskommunen och de skilda arbetstagarorganisationerna.

Förhandlingar om lokala kollektivavtal enligt MBA-KLU skall samordnas med motsvarande förhandlingar enligt MBA-KL. Samordningen skall syfta till att avtalen så långt möjligt får samma innehåll.

Lokalt avtal får enligt MBA-KLU träffas inom medbestämmandeområdena planering, organisationsutveckling och rationaliseringsverksamhet, arbetsledning och arbetsorganisation, omplacering, personalavveckling, introduktion, förslagsverksamhet och pesonalinformation. MBA-KL:s medbestämmandeområden rekrytering och personalutbildning saknar alltså motsvarighet i MBA-KLU.

Även enligt MBA-KLU är medbestämmandeformerna information, förhandling och behandling i medbestämmandegrupp. Såväl beredningsgrupp som beslutsgrupp kan inrättas. Bestämmelserna om beslutsgrupp gäller inte inom ställföreträdarlagens tillämpningsområde. Enligt MBA-KLU kan beslutsgrupp inrättas endast på medbestämmandeområdet förslagsverksamhet. Om verksamheten i en medbestämmandegrupp berör även arbetstagare som omfattas av MBA-KL skall de lokala arbetstagarorganisationerna inom SACO/SR och TCO-S samordna sin representation med de lokala arbetstagarorganisationerna inom SACO/SR-K respektive KTK.

5.3 Försöksverksamheten, senare utvärderingar

5.3.1 Kommunerna

I syfte att få en överblick över hur situationen på den svenska arbetsmarknaden förändrats genom den nya arbetsrättsliga lagstiftningen bedrivs vid statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet ett projekt benämnt Arbetsrättsreformens sjösättning på primärkommunal nivå. I samarbete med arbetslivscentrum och i samråd med Svenska kommunförbundet och de fackliga organisationerna på den kommunala sektorn har genomförts en enkätundersökning om MBL-arbetet i kommunerna. Undersökningen, som har omfattat samtliga kommuner och utförts under första halvåret 1979, skulle kartlägga om och i vad mån MBL har förändrat situationen i primärkommunerna. Resultatet har redovisats i en rapport i mars 1981, MBL utan avtal, utarbetad av forskningsassistenten Bengt Lundell under medverkan av forskningsassistenten Tomas Bergström.

I rapporten ingår bl. a. en utvärdering av försöksverksamheten med närvarorätt. Då kommittén enligt sina direktiv skall följa den fortsatta försöksverksamheten lämnas i det följande en redogörelse för rapporten i de delar som här är av intresse.

Utvärderingen är grundad på en särskild mindre enkät som utgick till de nämnder vilka deltar i försöksverksamheten. Till skillnad från de tidigare utvärderingarna riktades denna enkät inte till samtliga nämndledamöter utan begränsades till att avse två av de förtroendevalda ledamöterna – ordföranden och en företrädare för oppositionen, i första hand vice ordföranden – samt de fackliga företrädarna och sekreteraren i nämnden. Detta urval täckte enligt utredarnas mening in den väsentligaste delen av den variation som framkommit vid de tidigare utvärderingarna.

Försöksverksamhet med närvarorätt bedrivs i ca 90 nämnder och utskott. Bland dessa är 20 kommunstyrelser och personalorgan, 16 skolstyrelser, 12 sociala centralnämnder och 22 nämnder av typ gatunämnd, brandstyrelse eller hamnstyrelse.

Enligt rapporten kan i fråga om närvarorättsnämnderna och MBL dras följande översiktliga slutsatser.

Förhandlingar enligt MBL § 11 och § 12 har förekommit oftare (där försöksverksamhet pågått) än där försöksverksamhet inte förekommit. Det är också vanligare att man är oenig efter lokala förhandlingar. Det är mindre vanligt att nämnder med närvarorätt

företräds av ordföranden i MBL-förhandlingar. Det finns inga nämnvärda skillnader i tjänstemännens uppfattning vad gäller påverkan på beslutsunderlag och effektivitet. Däremot finns vissa skillnader i hur man ser på de sammanvägda effekterna av MBL. Positiva effekter anges oftare i nämnder med närvarorätt och socialistisk majoritet än i nämnder utan närvarorätt. För nämnder med borgerlig majoritet finns inte denna skillnad. Svaren från ordförandena ger en mera splittrad bild vad gäller hur nämndens arbete påverkats av MBL. Svaren är emellertid relativt samstämmiga vad t. ex. gäller de sammanvägda effekterna av MBL. En något högre andel uppger dock att konflikter med den politiska demokratin förekommit. Sammanfattningsvis kan sägas att det finns skillnader mellan nämnder med närvarorätt och de utan. Det tycks dock hänga samman med nämndens storlek. Försöksverksamheten har varit frivillig. Detta kan betyda att nämnderna med försöksverksamhet kan ha en mera positiv inställning till närvarorätten än andra nämnder. Inställningen till MBL skiljer sig inte nämnvärt.

Uppläggningen av den särskilda mindre enkäten till nämnderna med närvarorätt skiljer sig som nämnts från den som användes vid de tidigare utvärderingarna. Enligt rapporten var svarsprocenten vid den mindre enkäten lägre hos vice ordförandena och bland de fackliga företrädarna för SACO/SR.

De sammanvägda erfarenheterna av närvarorätten framgår av följande tabell.

Sammanvägda erfarenheter av närvarorätten (procent)

	Tjänstemän vid nämnden	Politiskt förtroende-valda	Fackliga företrädare
Positiva överväger	71	68	89
Ungefär lika positiva och negativa erfarenheter	23	23	10
Negativa överväger	6	10	1
Summa	100	100	100
N	61	106	149

I rapporten redovisas bl. a. dessa slutsatser av tabellmaterialet.

De fackliga företrädarna är mest positiva i sin bedömning av närvarorätten. Denna positiva bild överensstämmer med tidigare enkäter. Det finns också en enstämmig bild att de fackliga företrädarna kunnat bidra med information och erfarenheter till nämnden. Det är 79 procent av tjänstemännen, 82 procent av de förtroendevalda och 95 procent av de fackliga företrädarna, som menar detta.

I enkäten beträffande närvarorätten ställdes också den principiella frågan om man upplevt någon konflikt mellan närvarorätten och den politiska demokratin. Ett fåtal svarade ja, nämligen sju procent av samtliga, med något lägre andel på den fackliga sidan. Endast tre nämnder gav ja-svar från mer än en part.

I den större enkäten beträffande MBL ställdes motsvarande fråga till nämndeordförandena. Svaren framgår av tabell på nästa sida.

Härom sägs i rapporten bl. a.

Andelen ja-svar varierar från 25 ner till 2 procent. Frågan har emellertid bestämda svagheter, vilket framgår av de kommentarer, som åtföljer svaren. De som svarat på frågan har haft olika uppfattningar om när en konflikt med den politiska demokratin föreligger. Ett ja-svar kan för det första innebära att man faktiskt haft konflikt. Detta har förekommit i budgetfrågor och organisations/bemanningsfrågor. Konflikten kan

MBL och den politiska demokratin (procent)

	Pers. organ	Kom. styr.	Skol-styr.	Social-nämnd	Byggn. nämnd	Gatu-nämnd	Fritids-nämnd	Kultur-nämnd
Har det förekommit några konflikter i detta avseende inom Er nämnds verksamhetsområde? (Andel ja)	17	19	25	15	2	16	10	9
N	213	94	214*	226*	191*	113*	197*	194*

Härom sägs i rapporten bl. a.

röra bemanningen av daghem. Detta kan vara en fråga om kvaliteten på barnomsorgen, dvs. en politisk fråga. Bemanningen har emellertid också arbetsmiljöaspekter och är då en fråga som är av intresse för de anställda. Ett ja-svar kan också innebära att en potentiell konflikt har funnits, men att den kunnat avvärjas. De fackliga organisationerna kan ha böjt sig, när frågan drivits till sin spets. Detta skulle i och för sig också kunna tolkas som att de fackliga organisationerna respekterar den politiska demokratin. Slutligen kan ett ja-svar också tolkas som att MBL skulle kunna få negativa konsekvenser för den politiska demokratin.

En annan fråga i enkäten beträffande närvarorätten var vilken hänsyn nämnden tar till de fackliga företrädarnas synpunkter och då även till deras uppfattning om vilka beslut som bör fattas. Svaren framgår av denna tabell.

Hur stor hänsyn tar nämnden till de fackliga företrädarnas synpunkter? (procent)

	Tjänstemän vid nämnden	Politiskt förtroende-valda	Fackliga företrädare
Mycket stor eller stor	39	53	45
Varken stor eller liten	57	43	39
Liten eller mycket liten	3	3	16
Summa	99	99	100
N	61	106	149

Mycket få anser att nämnden tar liten hänsyn. Den största andelen, som anser detta finns bland de fackliga företrädarna. Denna tabell kan jämföras med tabell 4.14 (som belyser hur stor hänsyn som tas till synpunkter från de fackliga organisationerna efter MBL-förhandlingar). Skillnaderna är relativt små men går i riktningen av att nämnden tar större hänsyn vid närvarorätt än MBL. Störst hänsyn tas i det som i enkätsvaren kallas personalfrågor. Dessutom anges ett relativt stort inflytande på anställnings- och rekryteringsfrågor (ej av tjänstemännen) samt arbetsmiljöfrågor. Minst möjlighet att påverka finns i övergripande frågor av typ budget och ekonomi.

Såväl de fackliga företrädarna som tjänstemännen och ordförandena och vice ordförandena i nämnderna tillfrågades om de viktigaste erfarenheterna av närvarorätten.

De fackliga svaren framgår av följande tabell.

De viktigaste erfarenheterna av närvarorätten för de fackliga organisationerna. Andel som angivit minst en kommentar i resp. kategori. Tabellen redovisar bara kommentarer av större omfattning (procent)

	LO	TCO	SACO-SR
Ger insyn i nämndens arbete	60	48	62
Ökad kontakt, förståelse	17	34	38
Möjlighet att föra fram synpunkter	29	26	29
Möjlighet att påverka beslut	14	12	24
Brister i tid, kunskap etc.	10	17	31
Fackets ställning alltför svag	9	21	21

I rapporten anförs.

Den vanligaste kommentaren är att de fackliga företrädarna anger att de får insyn i nämndens arbete. Vanliga svar är också en ökad kontakt och förståelse samt möjligheten att föra fram synpunkter. Det är alltså kommentarer som fanns även vad gällde MBL-arbetet. De vanligaste negativa kommentarerna är att det finns brister i tid eller kunskap. Man anför också ofta att de fackliga företrädarnas ställning är svag, eftersom besluten i realiteten redan är fattade, eller att förslags- och beslutanderätt för de fackliga representanterna saknas. Negativa kommentarer är ovanligare på LO-sidan. Endast en mindre grupp talar direkt om möjligheterna att kunna påverka de beslut, som fattas i nämnderna. Tonvikten ligger på insyn och kontakt.

Bland tjänstemän och förut nämnda förtroendevalda är bilden delvis annorlunda. De vanligaste kommentarerna framgår av denna tabell.

De viktigaste erfarenheterna av närvarorätten för tjänstemän och förtroendevalda. Andel som angivit minst en kommentar i varje kategori (procent)

	Tjänstemän	Ordf	Vice ordf
Informationsutbyte	40	36	43
Ökad kontakt, förståelse	16	21	13
Förbättrat underlag, förankring	17	18	17
Insyn för facket	9	3	0
Fyller ej funktion, dyrt krångligt	12	8	13
Beslut fattas inte lika fritt	7	8	9
Facket brister i kunskap, intresse	9	1	11
Principiella betänkligheter	4	7	2

I rapporten anförs.

Den vanligaste kommentaren är att informationsutbytet varit den viktigaste positiva erfarenheten av närvarorätten. Ökad kontakt eller förståelse är en vanlig kommentar liksom hos de fackliga företrädarna. Ett fåtal ser insyn från de fackliga organisationernas sida som en viktig erfarenhet. Från arbetsgivarsynpunkt är det förbättrade beslutsunderlaget och möjligheten att förankra besluten hos de fackliga företrädarna positiva. De negativa kommentarerna tar ofta upp att närvarorätten är onödig eller ett hot mot de politiska beslutsfattarna. Kommentarerna avser alltså inte brister i tillämpningen, vilket de fackliga företrädarnas gör.

MBL trädde i kraft den 1 januari 1977. Försöken med närvarorätt hade då pågått under flera år och erfarenhet finns således av hur närvarorätten fungerat såväl före som efter MBL:s tillkomst. En fråga hur MBL inverkat på närvarorätten har besvarats på följande sätt.

Effekten av MBL på närvarorätten (procent)

	Tjänstemän vid nämnd	Politiskt förtroendevalda	Fackliga företrädare
Minskat betydelsen väsentligt	19	20	15
Inte påverkat betydelsen	74	66	53
Ökat värdet väsentligt	7	14	32
Summa	100	100	100
N	69	104	146

I rapporten lämnas följande kommentar till tabellmaterialet.

En majoritet inom samtliga grupper svarade att MBL inte påverkat betydelsen av närvarorätten. Största andelen finns bland tjänstemännen. De fackliga organisationerna har en större andel som svarat att MBL ökat värdet av närvarorätten. Denna åsikt finns framför allt hos företrädarna för Svenska kommunalarbetareförbundet. Bland dem finns också den minsta andelen i kategorin minskad betydelse. – Det finns också intressanta skillnader mellan olika nämnder. Här visar skolstyrelserna och byggnads- och gatunämnder motsatta svar. Mönstret hos skolstyrelsen tyder på att MBL i viss utsträckning ersatt närvarorätten, medan mönstret hos byggnads- och gatunämnder är det motsatta. Som vi sett är detta ett mönster, som finns också inom MBL-arbetet. – Den slutsats man kan dra av frågan är att förhållandet mellan MBL och närvarorätten skiftar. I det övervägande antalet kommuner uppfattas de som oberoende av varandra, men det finns också exempel, där de både kompletterar eller konkurrerar med varandra. – Av kommentarerna i anslutning till svaren framgår, att de som anser att betydelsen av närvarorätten minskat ofta anför att ärendena är "överspelade" i och med MBL-förhandlingarna. Inflytandet tillgodoses i ett tidigare skede av beslutsprocessen. Detta intryck förstärks om samma personer först MBL-förhandlar och sedan är närvarande i nämnden. – De, som anser att MBL ökat betydelsen av närvarorätten, har i huvudsak två typer av kommentarer. Den ena är att MBL-förhandlingarna behöver följas upp och att personlig närvaro är ett bättre sätt att påverka än MBL-protokoll. Enskilda nämndledamöter kan på så sätt få del av de fackliga synpunkterna. MBL kan också ha inneburit ett ökat gehör i nämnden för fackliga åsikter. Den andra kommentaren är att MBL inneburit att betydelsen av närvarorätten för att påverka besluten i sakfrågor har minskat. Samtidigt är närvarorätten den enda möjligheten att få kontakt med politiker i organiserade former sedan företagsnämnderna avskaffades. Möjligheten till kontakt med politikerna är också ett vanligt svar på frågan om de viktigaste erfarenheterna av närvarorätten. Denna kontakt ger möjlighet att föra fram åsikter och att utbyta information.

Avslutningsvis anförs i rapporten om MBL och närvarorätten bl. a. följande.

De resultat vi redovisat här stämmer relativt väl med dem som kommit fram på landstingssidan inom projektet MBL-K.

MBL innebär att de fackliga representanterna deltar i beredningen av ärendena. Närvarorätten är ett komplement i den meningen att den ger möjlighet att delta i ytterligare en del av beslutsprocessen, nämligen beslutstillfället. Den kan öka det fackliga inflytandet genom att kompletterande initiativ kan tas och MBL-förhandlingar följas upp. Vi konstaterade att beslutstillfället inte är ointressant. Närheten till beslutsfattandet är viktigt. För att påverka bör man vara placerad så nära beslutsfattarna som möjligt. I ett sådant perspektiv är det väsentligt att vara företrädd vid beslutstillfället. Det är emellertid också så att närvarorätten tagen för sig kan ge ett mindre inflytande genom att man inte deltar i beredningen av ärendena. Närvarorätten leder till direkt kontakt mellan politiker och fackliga företrädare. Denna kontakt är inte

förmedlad via t. ex. chefstjänstemän. Mot denna bakgrund är det naturligt att närvarorätten oftast finns i större kommuner, där möjligheterna till kontakt mellan de förtroendevalda och de anställda är mindre än i små.

5.3.2 Landstingskommunerna

På det landstingskommunala området har en motsvarande undersökning genomförts av forskaren vid arbetslivscentrum Mårten Söder. Resultatet har i oktober 1980 redovisats i en arbetsrapport benämnd MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar (Arbetslivscentrum 1980:32). Syftet med undersökningen var att ge en bild av arbetet med tillämpning av MBL inom landstingens nämnder/förvaltningar och att söka spegla de uppfattningar om lagens konsekvenser som de närmast engagerade gav uttryck för. Redovisningen grundar sig på en enkät sommaren och hösten 1979 som riktades såväl till landstingen centralt som till landstingens nämnder (direktioner). Rapporten redovisar resultaten på nämndnivå.

I den föreliggande rapporten erinras om att försöksverksamhet med närvarorätt bedrivs inom 20 landsting. Vid tiden för datainsamlingen pågick sådan verksamhet i 65–70 procent av nämnderna. Vid de minsta nämnderna (<500 anställda) förekom närvarorätt vid 44 procent av de ställen varifrån uppgifter inkom från de ansvariga tjänstemännen, medan beträffande de största nämnderna (> 5 000 anställda) de nämnder från vilka tjänstemännen besvarat enkäten har sådan rätt. Undersökningen visar vidare att närvarorätt är vanligast i sjukvårdsnämnder/sjukvårdsdirektioner och är mindre vanlig i servicenämnder och mer "udda" nämnder (i rapporten redovisade under rubriken Övriga).

Rapporten är i den del den behandlar närvarorätten uppdelad i två avsnitt. I det första behandlas förhållandet mellan MBL och närvarorätten; i det andra redovisas den allmänna bedömningen av närvarorätten.

MBL och närvarorätten

Frågan huruvida kombinationen av närvarorätt och förhandlingar enligt MBL medfört några problem besvarades på sätt som framgår av följande tabell.

Förekomst av problem utifrån kombinationen av närvarorätt och MBL-förhandlingar

Svarande-kategori	Andel som angett att problem förekommit
Politiker (n=110)	8 %
Tjänstemän (n=98)	9 %
SKAF (n=96)	3 %
KTK (motsv.) (n=88)	14 %
SACO/SR-K (motsv.) (n=68)	4 %

Enligt enkäten är det således på ett mycket litet antal ställen som kombinationen av MBL och närvarorätt medfört problem. En jämförelse mellan olika typer av nämnder ger vid handen att problem förekommer i första hand inom sådana nämnder där närvarorätt är vanlig, fr. a. inom sjukvårdsnämnderna. Inom mindre nämnder, servicenämnder och "övriga" har ingen uppgett sig ha haft problem av här ifrågavarande slag.

I rapporten anförs vidare att typer av uppkomna problem varierat mycket. Från arbetsgivarsidan nämns från flera håll problem som har att göra med att det är olika personer som representerar arbetstagarna i MBL-förhandling och i nämnden och att dessa ibland för fram olika ståndpunkter. De problem som anges från fackligt håll är mycket varierande.

En annan fråga rörande relationen mellan MBL och närvarorätten gällde huruvida tillkomsten av MBL ökat eller minskat betydelsen av närvarorätten. Svaren fördelade sig på följande sätt.

MBL:s effekt vad gäller betydelsen av närvarorätten

MBL har. . .	Politiker (n=111)	Tjänstemän (n=96)	SKAF (n=96)	KTK (motsv.) (n=87)	SACO/SR-K (motsv.) (n=67)
. . . ökat betydelsen av närvarorätten	14 %	8 %	54 %	33 %	36 %
. . . inte påverkat betydelsen av närvarorätten	62 %	70 %	41 %	54 %	52 %
. . . minskat betydelsen av närvarorätten	23 %	22 %	5 %	10 %	12 %
. . . både ökat och minskat betydelsen av närvarorätten	0	0	0	3 %	0

I anslutning härtill anmärks i rapporten att kombinationen MBL – närvarorätt uppenbarligen uppskattas på ett helt annat sätt av de fackliga organisationerna än av arbetsgivarsidan (såväl politiker som tjänstemän).

Beträffande fackets möjligheter att föra fram vissa synpunkter via MBL resp. närvarorätten gav enkäten följande resultat.

Bedömning av fackets möjligheter att föra fram sina synpunkter och erfarenheter via MBL resp. närvarorätt

Möjligheterna att föra fram synpunkter är . . .	Politiker (n=108)	SKAF (n=81)	KTK (motsv) (n=78)	SACO/SR-K (motsv) (n=59)
. . . störst genom MBL-förhandlingar	52 %	73 %	72 %	64 %
. . . störst genom närvarorätten	40 %	22 %	22 %	24 %
. . . lika stora	9 %	5 %	6 %	12 %

Även här finns en påtaglig skillnad mellan arbetsgivarsidan (i detta fall politikerna) och arbetstagarsidan. De fackliga organisationerna på närmare

3/4 av ställena anser att möjligheterna att föra fram synpunkter är större genom MBL. Också bland politikerna hyser en majoritet denna uppfattning men andelen är förhållandevis liten (52 %). Trots att politikerna på ungefär vart fjärde ställe anser att MBL minskat betydelsen av närvarorätten, synes de således ha större tilltro till närvarorättens möjligheter i förevarande hänseende.

Som en tänkbar anledning till skillnaden mellan politikernas och de fackliga organisationernas bedömning anges att frågan till organisationerna ställdes något annorlunda än till politikerna. De senare hade att göra bedömningen av fackets möjligheter att föra fram synpunkter och erfarenheter "som är till nytta för nämnden/direktionen". Denna formulering fanns inte med i frågan till organisationerna.

Sammanfattningsvis anges i rapporten att problem i samband med kombinationen närvarorätt och MBL rapporterats endast från ett fåtal ställen. Det har i regel varit klagomål från arbetsgivarsidan om att fackets MBL-förhandlare och dess närvarorättsrepresentanter drivit olika linjer i sakfrågor. På en majoritet av ställen anser man att MBL inte påverkat betydelsen av närvarorätten, men det är betydligt vanligare bland de fackliga organisationerna att man anser att denna betydelse ökat. Inom Svenska kommunalarbetareförbundet är det en majoritet som intar denna ståndpunkt. Vid en jämförelse mellan MBL och närvarorätten som kanal för de fackliga synpunkterna är det en klar majoritet som menar att MBL fungerar bättre genom att den ger mer faktiskt inflytande och att man kommer in tidigare i beslutsprocessen.

Allmänna bedömningar av närvarorätten

I enkäten tillställdes samtliga deltagande öppna frågor, i vilka man uppmanades ange de viktigaste positiva resp. negativa erfarenheterna av närvarorätten.

Som *positiva* erfarenheter framhåller såväl arbetsgivarsidan som de fackliga organisationerna betydelsen av den direkta kontakten som anses medföra en mer givande och "bättre" diskussion. På arbetsgivarsidan, där denna typ av positiv erfarenhet framhålls något oftare än på arbetstagarsidan, har detta uttryckts bl. a. så att närvarorätten ger kompletterande information om sådan behövs, att facket berikar diskussionen och personalens erfarenheter tas till vara samt att man får bättre beslutsunderlag. På den fackliga sidan har t. ex. anförts att arbetstagarnas uppfattning får föras fram direkt till politikerna, att politikerna verkligen får ta del av deras uppfattning samt att en djupare och sakligare information kan ges.

På ca 1/3 av ställena framhålls från fackligt håll att närvarorätten är positiv genom att den ger insyn och bättre möjligheter till kontroll. Det är enligt rapporten inte ovanligt att man menar sig genom närvarorätten sätta press på arbetsgivaren ("Vi kan bevaka att information getts i alla frågor", "Arbetsgivaren måste förbereda sig ordentligt", "Politikerna får en chans att förklara sig", "Arbetsgivaren måste skärpa sig").

En tredje positiv erfarenhet, som framhålls av alla parter men oftast av tjänstemännens organisationer och av politikerna, är att närvarorätten ger ökad förståelse, leder till större öppenhet i kontakterna och en positiv attityd rent allmänt.

Som *negativa* erfarenheter anges på arbetsgivarsidan oftast att närvarorätten leder till ökad tungroddhet och längre sammanträden, dvs. i huvudsak samma olägenheter som man framhåller i samband med MBL-verksamheten, dock att svaren när det gäller närvarorätten är mycket mer splittrade. Från fackligt håll anförs som en negativ erfarenhet, att närvarorätten inte ger något reellt inflytande.

Den sammanvägda bedömningen av de uppgivna erfarenheterna från försöksverksamheten pekar på att man på de allra flesta håll och från alla parter är positivt inställd till närvarorätten som sådan. I rapporten åberopas följande sammanställning.

	Andel svarande som menar att		
Svarande-kategori	Positiva erfarenheter överväger	Väger ungefär lika	Negativa erfarenheter överväger
Politiker (n=109)	86 %	11 %	3 %
Tjänstemän (n=94)	78 %	19 %	2 %
SKAF (n=94)	90 %	9 %	1 %
KTK (motsv.) (n=89)	87 %	12 %	1 %
SACO/SR-K (motsv.) (n=67)	96 %	4 %	0

Avslutningsvis erinras i rapporten om de tidigare uppföljningar av försöksverksamheten som gjorts i de centrala rådens regi. En jämförelse med resultaten från dessa uppföljningar visar att den allmänt positiva bedömningen av närvarorätten funnits under hela försökstiden. Även de aspekter som framhålls som positiva – från politikerna ett bättre beslutsunderlag och berikande erfarenhetsutbyte, från fackligt håll en ökad insyn – återfinns i de tidigare undersökningarna; möjligen kan sägas att man i den senaste enkäten från fackligt håll varit mer benägen att framhålla det bristande reella inflytandet som en brist i sig. Att en sådan bedömning blivit vanligare har enligt rapporten antagligen att göra med den ökade otålighet som förväntningarna i samband med MBL skapade.

6 Kommitténs allmänna överväganden om närvarorätt

De senare årens utveckling på arbetsmarknaden har präglats av att de anställda i allt större utsträckning framställt krav på insyn och inflytande beträffande den verksamhet i vilken de är sysselsatta. Kraven har avsett inte bara frågor som rör arbetsvillkoren i mera begränsad mening utan även andra förhållanden. Så inrymmer MBL bl. a. en rad regler som syftar till att ge arbetstagarna inflytande över företagsledning och arbetsledning. Det har ansetts naturligt och ur rättvisesynpunkt ofrånkomligt att det ökade arbetstagarinflytandet skall avse inte bara den privata sektorn utan även den offentliga.

På den offentliga sektorn möter emellertid en rad problem. Förhållandena inom denna och inom den privata sektorn är nämligen inte identiska. Till skillnad från de privata företagen har de statliga och kommunala myndigheterna fått sig ålagda särskilda åtaganden mot allmänheten, vilka måste fullgöras. Myndigheternas verksamhet får inte upphöra. Därav följer att arbetsgivarfunktionen inom den offentliga sektorn i vissa avseenden blir särpräglad.

Den offentliga förvaltningsverksamheten är ett utflöde av de politiska organens beslut. Grundlinjerna för myndigheternas verksamhet bestäms i politisk ordning och utformningen av dem är beroende av allmänhetens i val uttalade mening. Allmänt kan sägas att verksamheten skall bedrivas på ett för allmänheten tillfredsställande sätt. Vid utövandet av verksamheten skall myndigheten iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1:9). Den skall arbeta effektivt och kunna tillgodose kraven på rättssäkerhet. Det bör också klart framgå vem som bär ansvaret för besluten. Från allmänhetens sida kan således i fråga om den offentliga verksamheten ställas krav som avsevärt skiljer sig från dem som gäller för den privata verksamheten. Även om goda skäl kan åberopas för att en intressegrupp, som de anställda utgör, skall bli representerad i myndigheternas verksamhet, är det ofrånkomligt att nödig hänsyn tas till de allmänna intressen som gör sig gällande i verksamheten.

Sedan mitten av 1970-talet har möjlighet funnits till styrelserepresentation för de anställda i statliga myndigheter med självständiga verksfunktioner varvid undantag dock gjorts för vissa ärendegrupper. Representanternas befogenhet växlar från fullvärdigt ledamotskap till endast närvaro- och yttranderätt. Vidare har genom MBL öppnats möjlighet att i särskilda frågor överlämna beslutanderätten till PSO. Facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt har införts i vissa frågor.

Inom den kommunala och den landstingskommunala sektorn möter emellertid speciella svårigheter. Inte bara de beslutande organen inom dessa

områden – fullmäktige och landsting – utan även styrelser och andra nämnder har en politisk sammansättning som i huvudsak motsvarar den medborgaropinion som kommit till uttryck vid allmänt val. En personalrepresentation som medför rubbning i de politiska styrkeförhållandena är från denna utgångspunkt över huvud inte tänkbar.

En annan omständighet som verkat hindrande för personalinflytandet på de kommunala och landstingskommunala områdena är att delegation av nämnds beslutanderätt enligt KL kunnat ske endast till avdelning av nämnden, till ledamot eller suppleant i nämnden eller till tjänsteman hos kommunen. Sedan den 1 juli 1979 kan dock vissa ärenden även överlämnas till PSO med uppgift att bl. a. svara för beredning, förvaltning och verkställighet. Denna möjlighet har beaktats vid tillkomsten av MBA-KL och MBA-KLU.

Vidare är att märka att sammanträden med kommunala och landstingskommunala nämnder inte är offentliga. Den principen gäller nämligen att utanför nämnderna stående inte har rätt att närvara och yttra sig vid nämnders sammanträden annat än när de har fått närvaro- och yttranderätt genom bestämmelser i lag eller efter beslut av nämnden (se vidare härom s. 110). Anledningen till denna restriktiva hållning torde vara att man velat skapa garantier för ett fritt meningsutbyte mellan ledamöterna samt för självständighet och oberoende vid beslutsfattandet.

Sedan MBL trätt i kraft har emellertid även på det kommunala och landstingskommunala området de anställdas förhandlingsrätt ökat liksom arbetsgivarnas informationsskyldighet. Vidare har som nyss nämnts bestämmelser införts som medger inrättande av PSO. I förening med övrig lagstiftning på arbetsrättens område – såsom lagen om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen och arbetsmiljölagen – finns således ett system av regler som innebär långt gående möjligheter till insyn och inflytande för de anställda. Därjämte kan erinras om den offentlighetsprincip som gäller inom den kommunala förvaltningen och som innebär att envar äger ta del av handlingar som förvaras hos myndigheterna, såvida inte vissa i lag närmare angivna intressen föranleder inskränkning i denna rätt. Genom att myndigheterna på så sätt öppet redovisar sin verksamhet ges goda möjligheter till insyn i denna.

Mot denna bakgrund kan ställas frågan om behov föreligger av ett närvarorättsinstitut.

Enligt direktiven har kommittén att överväga närvarorättsfrågan mot bakgrund av vad demokratiutredningen och remissinstanserna har anfört samt att följa den fortsatta försöksverksamheten.

Demokratiutredningen angav som ett huvudskäl för sin positiva inställning till närvarorätten att denna kan vara ett värdefullt komplement till de andra former för företagsdemokrati som utvecklats på grundval av arbetsrättsreformen och annan lagstiftning om personalinflytande. Vid sin bedömning fäste demokratiutredningen också vikt vid de vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter som närvarorätt kan medföra. Ett bidragande skäl till ställningstagandet var även den utveckling av styrelserepresentation som ägt rum på de övriga sektorerna av arbetsmarknaden. Det ansågs principiellt eftersträvansvärt att samtliga huvudformer av företagsdemokrati skulle – med erforderliga modifikationer i detaljutformningen – kunna tillämpas över hela arbetsmarknaden.

Av den redogörelse som lämnats rörande remissutfallet framgår att remissinstansernas inställning till demokratiutredningens förslag uppvisar en så stor splittring att den inte ger någon säker ledning för att bedöma huruvida närvarorättsinstitutet bör anses behövligt eller ej. Sedan remissvaren avlämnades har försöksverksamheten med närvarorätt pågått ytterligare några år och omfattar nu även tid efter ikraftträdandet av MBL. Erfarenheterna av närvarorätten har sålunda ökat och viss möjlighet finns även att bedöma hur den fungerar vid sidan av MBL. De redovisade utvärderingarna av försöksverksamheten ger en annorlunda bild av inställningen till närvarorätten än den som framgår av remissvaren. Anledningen till denna skillnad är inte utredd. Det förtjänar emellertid framhållas att remissvaren avgetts av åtskilliga icke kommunala institutioner samt över 200 kommuner och landstingskommuner medan utvärderingarna såvitt gäller kommunerna avser endast ett begränsat antal (ca 35).

Det genomgående draget i den av demokratiutredningen redovisade utvärderingen var en positiv bedömning av närvarorätten. De båda senare utvärderingarna (se under 5.3) stämmer väl överens med den tidigare i denna del. En klar majoritet av de i enkäterna deltagande såväl förtroendevalda (nämndordförande och vice ordförande) och tjänstemän som fackliga företrädare hävdar sålunda att de positiva erfarenheterna överväger. Den starkaste majoriteten finns hos de fackliga företrädarna (ca 90 %) och hos de förtroendevalda inom landstingskommunerna (86 %), den lägsta hos de förtroendevalda i kommunerna (68 %). Tjänstemännen ligger under genomsnittet för de fackliga företrädarna och de förtroendevalda (71–78 %).

Den motsatta uppfattningen, nämligen att försöksverksamheten lämnat övervägande negativa erfarenheter, företräds av endast ett litet antal deltagande. Bland de fackliga företrädarna är den negativa inställningen sällsynt, och även bland de förtroendevalda och tjänstemännen är minoriteten mycket liten. Störst är den bland de förtroendevalda och tjänstemännen i kommunerna, 10 resp. 6 procent.

Åsikten att de positiva och de negativa erfarenheterna väger ungefär lika omfattas av ett mindre antal av de fackliga företrädarna – i genomsnitt ca 10 procent – och på landstingsområdet av ungefär lika stort procenttal av de förtroendevalda. Inom kommunerna är motsvarande tal drygt dubbelt så stort bland både de förtroendevalda och tjänstemännen.

Frågan om vilken effekt MBL kan få på en närvarorätt har berörts i en del remissvar. I några av dessa har gjorts gällande att MBL gör närvarorätten överflödig, medan i andra tvärtom görs gällande att MBL ökar dess värde. I de båda senare utvärderingarna av försöksverksamheten då MBL varit i tillämpning någon tid har spörsmålet tagits upp. I enkätsvaren hävdar en klar majoritet att MBL inte har påverkat betydelsen av närvarorätten eller t. o. m. ökat denna. Majoriteten uppgår i kommunerna till för de förtroendevalda 80 procent, tjänstemännen 81 procent och de fackliga företrädarna 85 procent. För landstingskommunerna är motsvarande procenttal 76, 78 och 87–95.

Tillförlitligheten hos enkätmaterialet har varit föremål för diskussion. I olika sammanhang har erinrats om att försöksverksamheten varit frivillig och beroende på initiativ från kommunen eller landstingskommunen samt att en välvillig inställning från de deltagandes sida därför var att räkna med. Be-

dömningen av värdet av närvarorätten kunde av denna anledning antas bli alltför optimistisk. Givetvis är detta en omständighet som bör beaktas då det gäller att bedöma enkätsvaren, liksom även det förhållandet att de mindre kommunerna inte deltagit i försöksverksamheten. Å andra sidan bör observeras att försöksverksamheten pågått i nära nog samtliga landstingskommuner – endast tre av dem har stått helt utanför verksamheten – och att de erfarenheter som redovisas på landstingssidan genomgående innefattar en mera positiv inställning till närvarorätten än den som kommit till uttryck på primärkommunsidan.

Även med beaktande av bristerna i det material som ligger till grund för utvärderingarna kan detta knappast ge anledning till annan bedömning än att försöksverksamheten gett ett positivt utslag för närvarorätten. De positiva erfarenheterna anges dock något olika av å ena sidan de förtroendevalda och tjänstemännen samt å andra sidan de fackliga företrädarna. De förtroendevalda och tjänstemännen betonar i första hand den möjlighet närvarorätten ger till ökat och friare informationsutbyte. Från de fackliga företrädarnas sida understryks framför allt betydelsen av den förbättrade insyn i nämndarbetet och kontroll av detta som närvarorätten innebär. Av samtliga grupper påpekas betydelsen av den direkta diskussionen samt den förbättrade kontakten och förståelsen. De förtroendevalda och tjänstemännen framhåller vidare, att personalrepresentanternas deltagande medför en förbättring av beslutsunderlaget. Dessas närvaro ger också möjlighet att förankra besluten hos arbetstagarsidan.

Som negativ erfarenhet anges från de förtroendevaldas och tjänstemännens sida i några fall att närvarorätten innebär ett hot mot de politiska beslutsfattarna. Stundom uppges att den är onödig. Från fackligt håll framhålls att personalföreträdarna lider brist på tid och kunskaper. Vidare görs gällande att deras ställning är svag, eftersom närvarorätten inte ger något reellt inflytande; besluten är i själva verket fattade i förväg. Personalföreträdarnas avsaknad av förslags- och beslutanderätt framhålls också som något negativt.

I remissvaren över demokratiutredningens förslag har bl. a. framhållits att en intresserepresentation i nämnderna för en viss grupp av medborgare vid sidan av de förtroendevalda inte står i god överensstämmelse med en på allmän och lika rösträtt grundad demokratisk ordning. Man har också menat att närvarorätten skulle komma att medföra en påtaglig förändring i de förtroendevaldas verksamhet och ett intrång i deras sfär. Det har gjorts gällande att personalföreträdarna redan genom sin närvaro kan verka hämmande på det fria meningsutbytet mellan de förtroendevalda. I samma riktning har rätten till protokollsanteckning av särskild mening ansetts kunna verka. Genom sin yttranderätt får personalföreträdarna möjlighet att påverka inriktningen av ett ärendes handläggning och leda in denna på områden som de förtroendevalda av politiska skäl vill undvika. Närvarorätten skulle med andra ord sätta den politiska demokratin i fara. Som praktiska olägenheter har framhållits att sammanträdestiderna skulle öka liksom även antalet bordläggningar eller återremisser.

Vad angår den politiska demokratin kan erinras om att arbetsgivarna och arbetstagarna inom den offentliga sektorn är ense om att denna skall skyddas. Denna grundinställning har kommit till uttryck i 1976 års särskilda huvudavtal, enligt vilket parterna förklarat sig vilja undvika att kränka den

politiska demokratin. För att en närvarorätt skall kunna accepteras bör den därför utformas så, att de förtroendevaldas ställning inte försämras i någon väsentlig mån.

I demokratiutredningens förslag har därför personalföreträdarnas befogenheter begränsats på så sätt att de skall få agera blott i anslutning till de förtroendevaldas verksamhet och därvid komma med synpunkter, argumentera för dessa samt få sin mening antecknad i nämndens protokoll.

Med en närvarorätt för personalrepresentanter blir möjligheten att påverka nämndbesluten otvivelaktigt större för personalen än för kommunmedlemmar i gemen, ett förhållande som kan bli mer påtagligt i kommuner och landstingskommuner där ett betydande antal av de förtroendevalda är anställda i offentlig tjänst eller på ett eller annat sätt är närmare knutna till fackliga eller dem närstående intresseorganisationer. Från kommunaldemokratisk synpunkt kan detta te sig olämpligt. Mot detta kan emellertid anföras att personalen genom anställningsförhållandet intar en särställning som kan motivera en särbehandling med hänsyn framför allt till utvecklingen för de anställda inom andra sektorer av arbetsmarknaden. Den strävan efter likformighet över hela arbetsmarknaden ifråga om arbetstagarnas medbestämmandemöjligheter som sagts vara önskvärd kan vara ett skäl för att ett begränsat intrång i kommunalrättsliga och kommunaldemokratiska principer godtas.

De störningar i nämndverksamheten som närvarorätten befaras medföra skulle, som några remissinstanser framhållit, kunna leda till att de förtroendevalda finner andra fora än nämndsammanträdena för sina egentliga överläggningar. Också f. n. är det ofta så att beslut – i synnerhet i ärende av större vikt – i realiteten fattas redan före nämndsammanträdet. Vid gruppsammanträde avgörs t. ex. vilken ståndpunkt partiets ledamöter skall inta i en föreliggande fråga. Uppgörelse kan i förväg träffas mellan partierna om utgången i ett ärende. Det reella avgörandet kan träffas i samband med beredning i utskott eller kommitté. Otvivelaktigt innebär närvarorätten en risk för att de förtroendevalda kan komma att minska nämndsammanträdenas betydelse, om de finner intrånget i sin sfär besvärande.

Såvitt erfarenheterna från försöksverksamheten ger vid handen föreligger emellertid inte några större problem i nu angivna hänseenden. Den av demokratiutredningen redovisade utvärderingen gav inte något entydigt svar på frågan huruvida närvarorätten kommit i konflikt med den politiska demokratin (se SOU 1977:39 s. 172). Vid de senare utvärderingarna ansåg 7 procent av samtliga parter i kommunerna, med en något lägre andel på den fackliga sidan, att sådan konflikt förekommit. Endast i tre nämnder var det mer än en part som gav uttryck för denna mening. Motsvarande uppgifter är inte tillgängliga på landstingssidan. De nu angivna siffrorna anses dock vara osäkra.

Ej heller synes närvaron av personalföreträdare ha i någon nämnvärd omfattning uppfattats som besvärande av de förtroendevalda. I den förstnämnda utvärderingen angav sålunda 95 procent att närvaron inte varit besvärande för dem. I de senare enkäterna uppgav 7 procent av tjänstemännen, 8 procent av nämndordförandena och 9 procent av vice ordförandena i de deltagande nämnderna att beslut inte fattats lika fritt som tidigare. För landstingen föreligger inte några uppgifter.

En sammanvägning av de demokratiutredningen gjorda övervägandena,

remissinstansernas ställningstaganden och det positiva utfallet av försöksverksamheten ger till resultat att åtskilligt talar för att tillåta närvarorätt i kommunala och landstingskommunala nämnder för de anställda i sådan form att den politiska demokratin inte träds för nära. Här kan emellertid erinras om att frågan huruvida personalföreträdare bör ingå i lekmannaorgan eller ej fortlöpande diskuteras. Försvarsmaktens ledningsutredning har i sitt betänkande Lekmän i försvaret (SOU 1979:84) anfört, att det inte bör ingå sådana företrädare i lekmannaorgan vid de militära myndigheterna på reginal och lokal nivå. Utredningen har ansett att dess ställningstagande är av principiell natur och kan få konsekvenser inom hela statsförvaltningen. Ställningstagandet bygger på uppfattningen att den princip för medinflytande som MBA-S (medbestämmandeavtalet för det statliga arbetstagarområdet) ger uttryck för synes vara att medinflytande för de anställda och deras fackliga organisationer skall utövas genom förhandlingar och avtal samt genom viss facklig veto- och självbestämmanderätt och inte genom medverkan i beslutsorgan. Det sagda innebär dock inte enligt utredningen att företrädare för de anställda skall utestängas från lekmannaorganens sammanträden. Enligt utredningen bör de kunna få rätt att vara närvarande vid handläggning av frågor som inte är eller varit föremål för förhandling, dock utan besluts- eller reservationsrätt. Utredningens uppfattning står uppenbarligen inte i överensstämmelse med den som kommit till uttryck i nuvarande författningsreglering i ämnet på den statliga sektorn. I prop. 1981/82:102 bil. 2 föreslås att försöksverksamhet med rådgivande lekmannaorgan skall genomföras vid tre förband, ett ur varje försvarsgren samt vid en garnison. Intet nämns i prop. om närvarorätt för personalföreträdare.

Finner man övervägande skäl tala för närvarorätt för personalföreträdare i kommuner och landstingskommuner – en prövning som uppenbarligen är av politisk art – måste denna utformas så att intrånget i de förtroendevaldas suveränitet inte blir större än vad som skäligen kan medges för att nå syftet med närvarorätten, framför allt vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter.

Demokratiutredningen har föreslagit att närvarorätt skall föreligga i samtliga nämndärenden, dock endast efter dispens av nämnden i ärenden som avser förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation och förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt samt rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation. Av skäl som närmare anges i andra sammanhang (se s. 116 f) talar emellertid så mycket mot närvarorätt i ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild liksom även införandet av dispensrätt i nyss uppräknade ärenden att denna utformning av närvarorätten ter sig olämplig. En närvarorätt, begränsad till att gälla endast ärenden som avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, är väl den som är bäst motiverad och lättast att förena med gällande kommunalrättsliga principer, men vill man tillgodose önskemålet att ge de kommunalt anställda en motsvarighet till styrelserepresentationen inom andra områden av arbetsmarknaden torde begränsningen vara för snäv. En lämplig mellanform kan vara att tillåta närvarorätt i samtliga nämndärenden med undantag av dels sådana som avser myndighetsutövning mot enskild, dels de förut uppräknade dispensärendena. I övrigt bör den närmare utformningen ske så att de av remissinstanserna

påtalade olägenheterna så långt möjligt undanröjs och att en smidig anpassning till skilda lokala förhållanden kan genomföras.

Vid ett ställningstagande måste hänsyn även tas till att en närvarorätt ger ökad internadministration och kommer att föra med sig direkta och indirekta kostnader för såväl arbetsgivare som personalorganisationer. I direktiv, intagna i regeringsprotokollet den 13 mars 1980, till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansieringen av reformer, anförde föredragande statsrådet att utgångspunkten skall vara att alla förslag som kommittéerna lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser.

Kommittén får – under erinran om att den har till uppgift att utreda vilka lagtekniska hinder som föreligger för att på bl. a. de kommunala och landstingskommunala områdena införa vissa medbestämmandeformer – framhålla följande: Vilka kommunalekonomiska verkningar som kan följa av ett utbyggt närvarorättsinstitut är omöjligt att ens tillnärmelsevis ange. Ett fullt utbyggt system kan innebära bl. a. att upptill tre personalrepresentanter finns i varje styrelse och nämnd. Vanligt är i dag, när det gäller försöksverksamheten med närvarorätt, att personalrepresentanterna i arvodeshänseende jämställs med förtroendevalda. I t. ex. Göteborgs kommun är sammanträdesarvodet 200 kr, vid sammanträde som pågår mer än fyra timmar 320 kr. Om nämndsammanträden hålls på arbetstid kan detta dessutom leda till ojämn arbetsfördelning, bortfall av arbetsprestation eller merarbete för arbetskamrater. Till bilden hör också att förekommande MBL-verksamhet för med sig betydande kostnader för kommunerna och landstingskommunerna, vilka kostnader torde komma att öka med en framtida tillämpning av MBA-KL. Detta avtal ger t. ex. varje arbetstagare rätt till fem timmars ledighet varje år för facklig information. I en kommun av Göteborgs storlek innebär denna årliga rätt till information ett bortfall av omkring 250 000 arbetstimmar.

Om arvode skall utgå till personalföreträdare bör frågorna härom, som demokratiutredningen föreslog, lösas kollektivavtalsvägen.

Demokratiutredningen ansåg att statligt stöd borde utgå för information och utbildning i anslutning till en närvarorättsreform, bl. a. för att säkerställa en jämn standard i fråga om underlag, omfattning, metoder osv. samt för att underlätta för de förtroendevalda att vinna kunskap om avsikten med och innehållet i de företagsdemokratiska reformerna.

Den fackliga verksamheten på det företagsdemokratiska området finansieras till viss del med skattemedel. Sålunda lämnas statsbidrag till de stora fackliga organisationerna och dess medlemsförbund för MBL-utbildning, utbildning för skyddsombud, arbetsmiljöinformation, u-landsinformation, alkoholpolitisk verksamhet, tidskriftsstöd m. m. Nämnas kan här att efter riksdagsbeslut år 1980 har 110 milj. kr tilldelats de fackliga organisationerna under år 1981 för att täcka deras utbildningskostnader för medbestämmande och styrelserepresentationsarbete såvitt avser hela arbetsmarknaden, ett belopp som anskaffats genom att arbetarskyddsavgiften fr. o. m. år 1981 höjts med 0,05 %.

Att särskilt statligt stöd skall utgå för utbildning av personalrepresentanter är knappast påkallat bl. a. därför att, som närmare utvecklas i senare sammanhang, personalrepresentanterna i första hand bör utses bland de anställda inom vederbörande nämnds verksamhetsområde.

Ytterligare kan framhållas att ett utbyggt system med närvarorätt kommer att ställa stora krav på de fackliga personella resurserna. Det gäller att engagera villiga, fackligt kunniga och samhällsintresserade medlemmar. En sådan bakgrund måste nämligen vara en grundläggande förutsättning för att facklig närvarorätt i styrelser och nämnder skall leda till ett gemensamt gott arbetsresultat.

7 Tillkomst och omfattning av närvarorätt

7.1 Demokratiutredningen

Enligt demokratiutredningens förslag skall genom en särskild lag möjlighet skapas att i kollektivavtal enligt 32 § MBL mellan kommun eller landstingskommun å ena samt arbetstagarorganisation å andra sidan föreskriva att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med kommunala eller landstingskommunala nämnder. I princip kan enligt förslaget närvarorätt förekomma i alla sådana nämnder och avse alla där förekommande frågor, men parterna kan avtalsvägen begränsa den till att avse endast viss eller vissa nämnder eller frågor.

Däremot ger förslaget inte möjlighet att träffa avtal om personalrepresentation också i utskott eller avdelning inom nämnd. Enligt demokratiutredningen stämmer det bäst överens med de förutsättningar som gäller för den politiska beslutsprocessen i kommun och landstingskommun om utskott eller avdelning kan sammanträda utan inslag av personalrepresentation. Viss risk kan nämligen eljest finnas för störningar i det politiska beslutsfattandet. Genom den nya arbetsrätten har nya förutsättningar skapats för medbestämmande. Handläggning av frågor av väsentlig betydelse för de anställda anses numera kunna ske i PSO och enligt demokratiutredningens mening täcker PSO-verksamhet – vid sidan av förhandlingar och information i övrigt enligt MBL – väl in och är vida mer ändamålsenlig än det samråd som skulle kunna utövas i utskott eller avdelning.

Demokratiutredningen har prövat huruvida skäl finns att undanta s. k. myndighetsutövningsärenden från närvarorätten men har funnit att så ej är fallet. Denna bedömning grundar demokratiutredningen på uppfattningen att personalrepresentanterna liksom nämndledamöterna oftast har ett behov av att följa den totala verksamheten inom vederbörande nämnds förvaltningsområde och därmed skapa förutsättningar för en helhetssyn ävensom att personalföreträdarna kommer att utöva sina funktioner i nämnden med i princip samma ansvarskänsla som anses karakterisera nämndledamöter.

7.2 Remissyttranden

7.2.1 Tillkomsten

Demokratiutredningens förslag att parterna i kollektivavtal enligt 32 § MBL får avtala om närvarorätt för personalföreträdare godtas av flertalet remissinstanser som uttalar sig på denna punkt, bl. a. *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet.*

Regeringsrätten (majoriteten) anför emellertid bl. a.

Vid valet av instrument för att genomföra personalinflytande genom närvarorätt har utredningen återfallit på den rekommendation att träffa kollektivavtal om medbestämmande som finns i 32 § MBL. Utredningens lagförslag har emellertid fått den något förbryllande formen av ett medgivande att träffa kollektivavtal om närvarorätt. MBL utgår från att allt i anställningsförhållandet är avtalsbart, i den mån det inte är författningsreglerat. Närvarorätten blir därför förhandlings- och avtalsbar automatiskt, om man kommunalrättsligt medger närvaro av personalföreträdare vid nämndsammanträden. Ett kommunalrättsligt stadgande med sådan innebörd krävs däremot för att närvarorätt för personalföreträdare skall kunna förverkligas.

Accepterar man att personalföreträdare skall få närvara, kan det enligt regeringsrätten självfallet från kommunalrättslig synpunkt diskuteras varför det, såsom i utredningens förslag, skall få ske endast i de fall då kollektivavtal härom föreligger. De antagna positiva effekterna av närvarorätten måste rimligen vara desamma vare sig personalföreträdarnas närvaro är kollektivavtalsreglerad eller ej. Regeringsrätten kan inte finna att några övertygande skäl anförts för att kommunalrättsligt begränsa närvaron till sådana fall, då den kollektivavtalsreglerats. En annan sak är att det måste ligga nära tillhands för arbetstagarparten på den offentliga sektorns kommunala del att i avtalsförhandlingar enligt 32 § MBL aktualisera en kollektivavtalsreglering av personalföreträdares närvarorätt. I sådant avtal kan då skyldighet stipuleras för kommun att kalla personalföreträdare till nämndsammanträde.

Regeringsrätten påpekar vidare att den av utredningen förordade sammankopplingen av den kommunalrättsliga möjligheten av närvarorätt med kollektivavtal härom innebär att ett avtalslöst tillstånd skulle medföra ett automatiskt kommunalrättsligt hinder mot att låta personalföreträdare närvara. För en sådan ordning kan enligt regeringsrätten något sakligt skäl knappast anföras.

Förslaget medför enligt *Skaraborgs läns landstingskommun* ytterst att de fackliga organisationerna kan tilltvinga sig avtal om närvarorätt genom stridsåtgärder. Detta kan inte godtas från den kommunala demokratins synpunkter. Det bör i stället ankomma på kommunernas och landstingskommunernas beslutande församlingar att bestämma om närvarorätt skall förekomma. *Östergötlands* och *Malmöhus läns landstingskommuner* anser också att närvarorätten bör grundas på beslut av landstinget resp. kommunfullmäktige och inte på avtal. Ett tiotal kommuner ger uttryck för samma uppfattning.

Eskilstuna kommun ifrågasätter lämpligheten av närvarorätt genom kollektivavtal. Inom gällande KL bör däremot enligt kommunen kunna skapas en möjlighet för kommunala nämnder att med enkel majoritet tillkalla även fackliga representanter. Detta skulle, anser kommunen, kunna åstadkommas genom att bestämmelsen om rätt för nämnd att med enkel majoritet tillkalla "sakkunnig" i lagen ges en sådan utvidgad innebörd. Samma upp-

fattning redovisas av *Mariestads, Årjängs* och *Bergs kommuner*. Även *Karlskrona kommun* menar att det kan diskuteras om den föreslagna kollektivavtalsvägen är rätt form att medge närvarorätt vid nämndsammanträde åt utomstående och anser att närvarorätt bör medges först genom beslut av fullmäktige, något som mera överensstämmer med innebörden i den politiska demokratin. Liknande synpunkter framförs av *skolöverstyrelsen, Kristianstads läns landstingskommun* och bl. a. *Lidköpings* och *Skara kommuner*. Enligt Lidköpings kommun bör 3 kap. 15 § KL, som ger fullmäktige möjlighet att föreskriva närvaro- och yttranderätt för förtroendevald i annan nämnd än den där han är ledamot eller suppleant, kompletteras så att fullmäktige får rätt att besluta om närvaro- och yttranderätt även för personalrepresentanter.

SACO/SR, TCO, centerns ungdomsförbund och *arbetslivscentrum* hävdar att kommunalt anställda, liksom privat och statligt anställda, bör ha en i lag inskriven närvarorätt med initiativrätt för de fackliga organisationerna. Om utredningens förslag genomförs kan, framhåller *SACO/SR*, enskild kommunal arbetsgivare säga nej till en på arbetsmarknaden i övrigt accepterad huvudform av företagsdemokrati. *LO* anser att det bör övervägas om inte en lösning motsvarande den som har valts för den enskilda sektorn bör eftersträvas också på det kommunala området. Enligt *Svenska kommunalarbetareförbundet* hade det varit önskvärt att utredningen hade sökt åstadkomma likformighet med den ordning som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. Förbundet kan dock godta förslaget att närvarorätten skall regleras kollektivavtalsvägen.

7.2.2 Omfattningen

När det gäller omfattningen av närvarorätten anser några kommuner, bland dem *Stockholms* och *Malmö kommuner*, att närvarorätt bör föreligga endast i ärenden som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare, dvs. frågor som faller inom ramen för MBL. *Svenska kommunförbundet* vill särskilt understryka att det primära syftet med närvaro- och yttranderätt är att ge insyn i frågor som rör förhållandet arbetsgivare/arbetstagare.

Ett mycket stort antal remissinstanser – *hovrätten för Övre Norrland, socialstyrelsen, dåvarande statens personalnämnd, skolöverstyrelsen, länsstyrelserna i Västmanlands* och *Västernorrlands län, Malmöhus, Skaraborgs* och *Jämtlands läns landstingskommuner,* åtskilliga *kommuner, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Sveriges industriförbund* och *kristen demokratisk samling* – anser att närvarorätt inte bör tillåtas i ärenden som gäller myndighetsutövning.

De anställdas representanter kan rimligen inte ställa samma krav på närvarorätt vid handläggning av myndighetsutövningsärenden som i fråga om övriga ärenden anför *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*. Vid handläggning av sådana ärenden – vilka i stor utsträckning regleras av speciallagstiftning – har de kommunala nämnderna en särskild funktion. Stor hänsyn måste i dessa ärenden tas till integritetssynpunkter. Utredningen har enligt förbunden inte övertygande visat att närvarorätten bör gälla i dessa ärenden. Enligt *socialstyrelsen* saknas en rimlig företagsdemokratisk motivering till närvarorätt i enskilda vårdärenden. Den vårdsökande kan uppfatta

personalföreträdarnas närvaro som en onödig inblandning av utomstående. Närvarorätten kan därför minska förtroendet för nämndens beslut. Den personkrets som får insyn i enskildas förhållanden bör av principiella skäl, framhåller socialstyrelsen, begränsas till minsta möjliga antal. *Dåvarande statens personalnämnd* och *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför liknande synpunkter. Fakultetsnämnden tillägger att det inte finns några legitima företagsdemokratiska skäl för att personalföreträdare skall ha insyn i t. ex. enskilda byggnadslovsärenden. Samma uppfattning har *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet.*

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet anser att vissa av de skäl som utredningen anför till stöd för förslaget att inte ens myndighetsutövningsärenden skall undantas från närvarorätt strider mot fundamentala offentligrättsliga principer. Enligt nämnden förefaller det befängt att man genom avtal mellan arbetsmarknadens parter skall kunna bestämma sammansättningen av de organ som har att överlägga om ingripanden i enskildas förhållanden enligt den av riksdagen givna lagstiftningen. Inga rimliga skäl kan visas för att just företrädare för personalen – vilka f. ö. enligt förslaget inte ens behöver vara anställda hos kommunen – skulle ha särskilda förutsättningar att tillföra ärenden angående myndighetsutövning mot enskild i sammanhanget relevanta uppgifter. Helt andra organisationer, t. ex. av ideell natur, skulle med samma eller kanske större rätt kunna göra anspråk på att bli företrädda. För enskild part i ett ärende om myndighetsutövning är det enligt fakultetsnämnden på intet sätt likgiltigt vem som deltar i diskussionen om hans ärende och får tillgång till ett kanske känsligt material. Detta gäller oavsett eventuell förekomst av sekretess- och tystnadspliktsbestämmelser. *TCO* anför att det bara undantagsvis finns ett direkt fackligt intresse att närvara vid behandling av personfrågor i myndighetsutövningsärenden. TCO har en viss förståelse för ståndpunkten att närvarorätten inte behöver omfatta sådana ärenden. *Göteborgs stadskansli* (juridiska avdelningen) erinrar om att demokratiutredningen har förutsatt att närvarorätten skall tillskapas genom medbestämmandeavtal enligt MBL. Under förarbetena till lagen om offentlig anställning (LOA) och MBL ansågs det att frågor som rörde myndighetsutövning föll utanför MBL:s tillämpningsområde.

Kammarkollegiet anser däremot att det inte finns skäl att undanta myndighetsutövningsärenden. Kollegiet betonar att gränsdragningsproblemen skulle bli svåra, om sådana ärenden undantogs. Även om personalföreträdarna blir bundna av tystnadsplikt, är det enligt *JO* önskvärt att den krets av personer som får inblick i enskildas personliga förhållanden i vårdärenden begränsas så mycket som möjligt. De skäl som demokratiutredningen åberopat för sin ståndpunkt vill JO emellertid inte frånkänna betydelse.

Stockholms kommun anser att frågor som rör förhållandet arbetsgivare/arbetstagare också kan förekomma i ärenden som innebär myndighetutövning mot enskild. Det är därför inte motiverat att undanta sådana ärenden. Närvarorätt bör däremot enligt kommunen inte förekomma i ärenden som rör enskilda personers förhållanden, t. ex. vårdärenden.

Enligt *Malmöhus läns landstingskommun* och *Ystads kommun* kan det diskuteras om närvarorätt bör få förekomma i besvärsnämnderna. Man framhåller att besvärsnämnden sysslar med frågor som från närvaro- och medbestämmandesynpunkter är intressanta samtidigt som nämnden är ett

överprövningsorgan där bl. a. förvaltningslagens jävsregler är tillämpliga, vilket lätt kan göra en närvarorätt illusorisk.

Halmstads kommun anser att personalorganens verksamhet generellt bör undantas från närvarorätt och åberopar därvid följande. När ett personalorgan behandlar frågan om en förmån som är reglerad i kollektivavtal kan det beslut som nämnden fattar sedermera bli föremål för rättstvist med arbetstagarorganisation. Detta kan i allmänhet inte förutses vid nämndens behandling av frågan. Kommer rättstvist till stånd kan det inte vara lyckligt för partsbalansen att arbetstagarrepresentant för berörd arbetstagarpart medverkat vid nämndens behandling av frågan.

Som tidigare nämnts omfattas inte avdelning eller utskott inom nämnd av demokratiutredningens förslag till närvarorätt. Flera remissinstanser anser emellertid att närvarorätten också bör omfatta sådan avdelning och utskott. *TCO* anför för sin del som skäl härtill att det finns risker för att närvarorätten kan göras mindre meningsfull genom att beslutanderätten överförs till sådana mindre beslutsorgan.

LO framhåller att den fackliga bevakningen med närvarorätt i nämnderna skulle riskera att bli ineffektiv i ett läge där ärendena bereds i utskott och avdelningar utan fackliga företrädare. *Landstingsförbundet* anser att närvarorätt bör kunna tillåtas i vissa typer av avdelningar eller utskott. Som exempel nämns, att sjukvårdsuppgifter i vissa landstingskommuner sköts av en särskild sjukvårdsstyrelse men i andra av en sjukvårdsdelegation inom förvaltningsutskottet. Förslaget skulle leda till den otillfredsställande situationen att närvarorätt blir tillåten i sjukvårdsstyrelsen men ej i delegationen.

Stockholms och *Västerbottens läns landstingskommuner* ger i sina remissvar uttryck för motsvarande uppfattning. Även *arbetsdomstolen* anser att närvarorätt skall finnas i utskott.

7.3 Överväganden

7.3.1 Tillkomsten

Enligt nu gällande kommunalrättsliga regler föreligger hinder för kommun och landstingskommun att införa närvarorätt för personalrepresentanter i styrelser och nämnder.

Äldre bestämmelser i kommunal- och landstingslagarna (36 § KL resp. 47 § LL) medgav i princip inte utomstående rätt att delta i nämndernas sammanträden. Under förarbetena till nu gällande KL framkom önskemål om att framför allt heltidsengagerade förtroendevalda, som inte var ledamöter i en nämnd, skulle få rätt att närvara vid nämndens sammanträden. Föredragande statsrådet ville inte förorda en lagregel om generell rätt till närvaro för förtroendevald som inte tillhör nämnden. I stället infördes i 3 kap. 15 § KL en bestämmelse av innehåll att fullmäktige får besluta att förtroendevald skall få närvara vid styrelsens eller annan nämnds sammanträden även om han inte är ledamot eller suppleant i nämnden. Närvaron kan begränsas till att avse viss nämnd och även endast vissa ärenden eller grupper av ärenden. Efter fullmäktiges bestämmande kan rätten att närvara innefatta

förutom yttranderätt också rätt att få sin mening antecknad till protokollet. Nämnderna är bundna av fullmäktiges beslut.

I 3 kap. 7 § KL ges regler av innehåll att styrelsen med enkel majoritet kan besluta att kalla förtroendevald, tjänsteman eller särskild sakkunnig till sammanträde. Den som kallats får, om styrelsen beslutar det, delta i överläggningarna men ej i besluten. Enligt föredragande statsrådet (prop. 1975/76:187 s. 451) är det inte meningen att vem som helst skall kunna inkallas som sakkunnig. En förutsättning får anses vara att den som kallas kan väntas inta en opartisk ställning i ärendet. Styrelsen kan inte med stöd av denna paragraf besluta att ge närvarorätt åt företrädare för de anställda eller andra utpräglade intresserepresentanter. Motsvarande gäller enligt 13 § samma kapitel även för övriga kommunallagsreglerade nämnder. Möjlighet för andra än sådana som avses med bestämmelsen i 3 kap. 7 § KL att få närvara vid nämndsammanträde torde förutsätta ett enhälligt beslut härom av styrelsen eller nämnden.

I samband med frågan hur det kommunalrättsliga hindret för personalrepresentanters närvarorätt skulle kunna undanröjas diskuterade demokratiutredningen spörsmålet hur närvarorätten borde initieras. Demokratiutredningen upptog därvid till behandling fyra huvudalternativ, nämligen A) att regeringen fattar beslut efter kommunalt initiativ (= den gällande provisoriska närvarorättslagstiftningen), B) att kommunen resp. landstingskommunen avgör om närvarorätt skall förekomma, C) att närvarorätt tillkommer efter fackligt initiativ och D) att närvarorätten initieras genom kollektivavtal.

Efter att ha avvisat tanken på en central reglering enligt alternativ A diskuterade demokratiutredningen de fördelar och olägenheter som kunde vara förenade med alternativ B och C. Huvudinvändningen mot alternativ B var att en ensidig beslutanderätt för kommun eller landstingskommun innebar risk för en ojämn utveckling mellan olika kommuner och landstingskommuner av personalinflytandet och att det från företagsdemokratisk synpunkt var mindre tillfredsställande att närvarorättsfrågan ensidigt avgjordes av arbetsgivaren. Beträffande alternativ C anfördes bl. a. att detta inte syntes vara invändningsfritt utifrån den politiska demokratin och dess principer. En kommun resp. landstingskommun kunde ha starka motiv för att vilja undanta viss eller vissa nämnder från närvarorätten. Politikernas inflytande reducerades till i bästa fall möjlighet till samråd. Med alternativ C aktualiserades en detaljreglering i lag av villkoren för närvarorättens reella innehåll och tillämpning. Följden kunde bli en omfattande och komplicerad lagstiftning som även kunde medföra praktiska svårigheter i tillämpningen. Enligt demokratiutredningen framstod därför inte den ensidigt fackliga initiativrätten som ett självklart eller överlägset alternativ till andra former för att skapa närvarorätt.

För alternativ D kunde enligt demokratiutredningen åberopas följande skäl.

Kollektivavtalslinjen ger parterna möjlighet att i avtalsförhandlingarna göra en helhetsbedömning av personalinflytandet i alla former och på alla nivåer i hela den kommunala förvaltningen. Närvarorätten kan smidigt sättas i relation till övriga former av personalinflytande. Samma skyddsmekanism för den politiska demokratin blir tillämplig som när det gäller MBL och dess tillämpning. Politikerinflytandet finns kvar. Arbetsgivarintresset kan hävdas

i vedertagna former. Från företagsdemokratisk synpunkt synes en kollektivavtalslösning överlägsen andra vägar att skapa närvarorätt och detta därför att en sådan lösning bygger på överenskommelser mellan jämbördiga parter.

Demokratiutredningens diskussion ledde fram till att utredningen stannade för att föreslå att i lag skulle lämnas medgivande för kommun eller landstingskommun samt arbetstagarorganisation att i kollektivavtal enligt 32 § MBL föreskriva att personalföreträdare skall äga rätt att närvara vid sammanträde med viss eller vissa kommunala eller landstingskommunala nämnder.

En dylik lösning är emellertid ur flera synpunkter diskutabel. Sålunda kan ifrågasättas om det över huvud är möjligt att genom kollektivavtal enligt 32 § MBL träffa överenskommelse beträffande en så omfattande närvarorätt som demokratiutredningen avser. Enligt förslaget skall närvarorätten i princip kunna avse alla slags frågor som handläggs av nämnderna, således även sådana som inte avser förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. 1 § MBL anger emellertid att tillämpningsområdet för lagen är förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. I 23 § definieras begreppet kollektivavtal. Därvid anges att kollektivavtal får avse anställningsvillkor för arbetstagare eller förhållandet i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare. Av 24 § framgår att avtal saknar verkan som kollektivavtal i den mån det har annat innehåll än sådant som avses i bl. a. 23 §. Rörande vad som kan hänföras till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare ger föreskrifterna i 32 § MBL, som avser medbestämmanderätt genom kollektivavtal, viss ledning. I lagrummet stadgas att mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt. Enligt förarbetena till MBL avser formuleringen att ge uttryck för att kollektivavtal skall kunna omfatta, förutom bestämmelser om löner och allmänna anställningsvillkor, varje typ av fråga som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare vad beträffar arbetet och den rörelse vari detta bedrivs, frågan må sedan gälla företagets produktion, affärsledning, arbetsledning eller något annat. Förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare har således fått en vid innebörd och ett mycket stort antal nämndärenden faller uppenbarligen därunder.

Som demokratiutredningen påpekat finns det dock frågor som faller utanför tillämpningsområdet för MBL. Förarbetena till lagen ger emellertid inte några direkta anvisningar för hur begreppet "förhållandet arbetsgivare – arbetstagare" skall tolkas på den offentliga sektorn. Det torde i varje särskilt fall få prövas om ett beslut fattas av det offentliga organet såsom arbetsgivare eller i någon annan egenskap. I det senare fallet ligger beslutet utanför förhållandet arbetsgivare – arbetstagare. Vägledande vid en sådan prövning kan vara frågan till vem ett beslut riktar sig (se vidare härom AD 1980 nr 150.)

Sådana frågor som faller utanför tillämpningsområdet för MBL kan således inte regleras kollektivavtalsvägen. Demokratiutredningens förslag synes därför inte kunna genomföras beträffande dem.

Vilka tekniska lösningar kan då diskuteras?

Ur kommunalrättslig synpunkt synes det vara avgjort lämpligast att i KL stadga möjlighet för kommun och landstingskommun att fatta beslut om personalrepresentation i styrelse och annan nämnd. Eftersom de lokala förhållandena i hög grad växlar bör denna möjlighet göras generell, dvs. närvarorätt bör i och för sig vara möjlig i alla nämnder och kunna avse alla frågor utom de som uttryckligen undantas i lagen.

Vad härefter angår frågan i vad mån möjligheten till närvarorätt skall utnyttjas, torde det såsom demokratiutredningen funnit vara olämpligt att lämna åt antingen arbetsgivaren eller arbetstagarna att ensidigt bestämma detta. Man skulle då frångå principen om att parterna på arbetsmarknaden skall behandlas som likaberättigade. Frågan om utnyttjandet av den möjlighet till närvarorätt som öppnats bör i stället tas upp vid kollektivavtalsförhandlingar i den mån närvarorätten avser ärenden som faller inom MBL:s tillämpningsområde och kommun resp. landstingskommun kan kollektivavtalsvägen förplikta sig att införa närvarorätt beträffande sådana ärenden. Vad åter angår ärenden som faller utanför tillämpningsområdet för MBL är, som framgår av vad förut sagts, situationen en annan. Genom att möjligheten att införa närvarorätt görs generell, möter med denna rättsliga konstruktion inte något kommunalrättsligt hinder att införa närvarorätt även beträffande frågor av sådan art. Att införa närvarorätt i sistnämnda ärenden efter fackligt bestämmande bör inte komma i fråga. Det skulle synas egendomligt om det fackliga inflytandet skulle göras större i dessa frågor än i frågor, reglerade i kollektivavtal, där ju personalintresset måste bedömas som ännu mera angeläget. Införandet av närvarorätt i ärenden utanför MBL:s tillämpningsområde bör därför – liksom när det i 3 kap. 15 § KL gäller förtroendevalds rätt att närvara i nämnd där han inte är ledamot – tillkomma de beslutande kommunala församlingarna. Genom beslut på denna nivå möjliggörs en önskvärd samordning och helhetsbedömning av den företagsdemokratiska utvecklingen i kommunen. Även med en sådan ensidig beslutanderätt för kommunen eller landstingskommunen torde man emellertid kunna räkna med att långtgående samråd äger rum med de fackliga organisationerna innan avgörande träffas.

Närvarorätt i ärenden inom MBL:s tillämpningsområde avses således skola föregås av kollektivavtalsförhandlingar jämte kommunala beslut som godkänner avtalsuppgörelserna. Huvudprincipen vid kollektivavtalsförhandlingar har hittills varit att parterna i centrala basavtal anger normer och inflytandeformer ävensom de frågor som skall regleras genom lokala avtal. De centrala avtalen sluts mellan kommunförbunden och de fackliga huvudorganisationerna mestadels i form av rekommendationer till de enskilda kommunerna och landstingskommunerna, som sedan har att själva pröva avtalen.

För att få till stånd ett centralt kollektivavtal om närvarorätt står naturligtvis fackliga stridsåtgärder till buds. Förs förhandlingar om medbestämmandefrågor i samband med förhandlingar om löner och allmänna anställningsvillkor har lagstiftaren – om uppgörelse nås endast i sistnämnda frågor – genom 44 § MBL gett sitt stöd åt att arbetstagarorganisation utan hinder av uppgörelsen skall kunna använda stridsåtgärder för att få till stånd avtal, som ger arbetstagarna medbestämmande, s. k. kvarlevande stridsrätt.

Hur de lokala förhandlingarna utformas är beroende av bl. a. de lokala parternas större eller mindre självständiga ställning eller annorlunda uttryckt de lokala parternas behörighet. Denna kan vara bestämd genom organisationens stadgar, genom lagstiftning eller i kollektivavtal.

Lokala avtal träffas med varje enskilt arbetstagarförbund. I dagsläget har därför arbetsgivaren många kollektivavtalsmotparter – ofta flera tiotal – gentemot vilka skall iakttas bl. a. den förhandlings- och informationsskyldighet som följer av MBL.

Nära sammanhängande med frågorna om förhandlingsordningen på det lokala planet vid tillskapandet av en närvarorätt är framför allt frågan hur de lokala arbetstagarorganisationerna och dess medlemmar som inte får personalrepresentanter i vederbörande nämnd skall komma i åtnjutande av den information närvarorätten syftar till att förmedla. Någon lösning lagstiftningsvägen av dessa frågor synes knappast vara möjlig utan det torde få ankomma på förhandlingsparterna att träffa överenskommelse om hur man skall förfara. Det kan här hänvisas till att MBA-KL innehåller överenskommelser om arbetsplatsinformation och om facklig information.

7.3.2 Omfattningen

Demokratiutredningens förslag utgår ifrån att i kollektivavtal om närvarorätt bl. a. bestäms i vilka nämnder sådan rätt skall kunna komma i fråga. Utskott eller avdelning inom nämnd omfattas inte av den föreslagna närvarorätten. Enligt utredningen skall man i kollektivavtalen kunna begränsa närvarorätten till visst slag av ärenden.

I vilka organ skall närvarorätt kunna förekomma?

Hur närvarorätten i praktiken kan komma att bli utformad i kommunerna och landstingskommunerna kommer uppenbarligen att bero på hur förvaltningsorganisationerna är uppbyggda. För att ge ett begrepp härom lämnas här en kortfattad beskrivning av systemet.

I KL skiljer man mellan å ena sidan beslutande och å andra sidan beredande, förvaltande och verkställande uppgifter. Organisationen för de senare uppgifterna brukar benämnas den administrativa organisationen eller förvaltningsorganisationen. Beslutanderätten utövas av fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder.

Redan gränserna mellan de angivna båda huvudgrupperna av uppgifter är oskarpa. Ett fullmäktigebeslut t. ex. kan innefatta långtgående föreskrifter om verkställigheten. Fullmäktige kan uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden. Skötseln av en förvaltningsuppgift kan ha ett markerat inslag av beslutsfattande. Också skiljelinjerna inom den senare gruppen, de administrativa uppgifterna, kan vara osäkra. Man talar sålunda i olika sammanhang om styrande funktioner och om överinseende, tillsyn, granskning, samordning, planering, företrädarskap och initiativtagande. Den begränsade precisionen hos de använda termerna för med sig, att det kan vara svårt att av lagbestämmelser, arbetsordningar o. d. få full klarhet i vilka konkreta uppgifter organen i praktiken har.

Kommunallagsreglerna binder endast i begränsad mån organisationen. Stora variationer finns därför i förvaltningsorganisationernas uppbyggnad. Ett gemensamt drag finns emellertid och det är att man har ett ledande förvaltningsorgan, en styrelse för kommunen och landstingskommunen. Styrelsens funktioner räknas upp i lagen. Den skall leda förvaltningen, ha inseende över andra organs verksamhet, med uppmärksamhet följa frågor av betydelse för kommunens utveckling och ekonomiska ställning samt hos den beslutande församlingen, hos övriga nämnder och hos andra myndigheter göra de framställningar som finns påkallade. Med styrelsefunktionerna sammanhänger också en lagreglerad rätt för styrelsen att från övriga organ och från kommunens tjänstemän infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att styrelseuppgifterna skall kunna fullgöras. Förslag till kommunens årliga budget görs upp av styrelsen.

Det tillkommer inte styrelsen att besluta att viss åtgärd skall vidtas av en nämnd.

KL nämner även andra administrativa uppgifter än de egentliga styrelseuppgifterna, s. k. tillkommande styrelseuppgifter. Beträffande flera av dessa anges, att uppgiften faller på styrelsen i den mån den inte uppdragits åt annan nämnd eller ankommer på annan. Vidare erinras om att uppgifter kan ankomma på styrelsen enligt speciallagstiftning. Styrelsen har obligatoriskt att ta befattning med ärendeberedning och har rätt att yttra sig i alla ärenden.

Utöver styrelsen finns regelmässigt andra nämnder med särskilda uppgifter. Dessa nämnder är antingen fakultativa (3 kap. 13 § andra stycket KL) eller specialreglerade (samma lagrum första stycket). Med fakultativa nämnder förstås sådana som är tillsatta enbart på kommunallagsgrund med uppgift att handha oreglerad förvaltning samt verkställighet (exempelvis personalnämnd, besvärsnämnd, hamnstyrelse, idrottsstyrelse etc.). På de specialreglerade nämnderna ankommer verksamhet som är reglerad i särskilda författningar (t. ex. brandstyrelse, byggnadsnämnd, socialnämnd, skolstyrelse m. m.). Nämnderna har även beredningsuppgifter.

Här beskrivna förhållanden ger underlag för en mer eller mindre vittförgrenad organisation. I stora primärkommuner kan det för den kommunallagsreglerade förvaltningen finnas ett 15-tal nämnder och den specialreglerade kan vara fördelad på ett 20-tal. Drivs uppdelningen långt blir styrelsens verksamhet mer koncentrerad till de egentliga styrelseuppgifterna.

Utom nämnder, dvs. förvaltningsorgan i egentlig mening, kan en kommun eller landstingskommun tillsätta beredningar. Åt en beredning lämnas oftast endast ett tillfälligt uppdrag, t. ex. utredning av en större fråga. En beredning benämns ej sällan kommitté. Det avgörande för om ett organ skall anses som en nämnd eller som en beredning är inte uppdragets mer eller mindre stadigvarande karaktär. Skillnaden ligger i om uppdraget blott består i utredning eller om med detsamma är förenad förvaltning eller verkställighet. Är förvaltning eller verkställighetsåtgärder förenade med ett uppdrag föreligger en nämnd. Exempel härpå är s. k. sjukvårdsdelegationer i vissa landstingskommuner.

För beredande och verkställande uppgifter kan en styrelse eller nämnd inrätta avdelningar som består av några ledamöter eller suppleanter. Om fullmäktige så beslutat får styrelsen eller annan nämnd uppdra åt sådan avdelning att på styrelsens/nämndens vägnar besluta i viss grupp av ärenden,

vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Beslut som fattats med stöd av ett delegationsuppdrag skall anmälas till styrelsen/nämnden.

Delegation bör enligt uttalande i prop. 1975/76:187 s. 260 förekomma främst i rutinärenden, t. ex. ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt. Ytterligare en begränsning vid tillämpning av delegationsförfarandet är enligt konstitutionsutskottet (KU 1976/77:25 s. 77), att man noggrant skall beakta de krav som ställts på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida. Delegation bör därför, enligt utskottet, ske restriktivt i den meningen att effektivitetskravet avvägs mot de allmänna demokratisynpunkterna, vilka bör tillerkännas den avgörande betydelsen.

Slutligen skall här nämnas lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna (ändrad och omtryckt 1979:1167) som är en försökslagstiftning. Kommunerna får med stöd av denna lag tillsätta lokala organ med uppgift att handha förvaltnings- och verkställighetsuppgifter inom såväl det kommunallagsreglerade som det specialreglerade området. Det sistnämnda området är emellertid begränsat till förvaltning och verkställighet som ankommer på socialnämnden, hälsovårdsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden eller skolstyrelsen.

Det är behovet av att vidga medborgarnas medverkan i den kommunala verksamheten och stärka det lokala inflytandet som utgör den allmänna bakgrunden till denna försökslagstiftning. Ledamöterna i de lokala organen utses av fullmäktige och organen har ställning av nämnd.

Mot bakgrund av redogörelsen ovan är det uppenbart att den närmare utformningen och den organisatoriska omfattningen av en närvarorätt kommer att vara helt beroende av hur den enskilda kommunens eller landstingskommunens organisation är uppbyggd.

Några remissinstanser har väckt frågan om inte från närvarorätten borde undantas vissa kommunala nämnder, t. ex. personalnämnd och besvärsnämnd. Med hänsyn till de skiftande former i vilka de kommunala organisationerna är uppbyggda ter sig en i lag inskriven begränsning inte ändamålsenlig. Hithörande frågor torde få lösas avtalsvägen. Samma torde förhållandet böra bli beträffande de särskilda lokala organ som kan ha inrättats med stöd av lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna.

I princip skall alltså närvarorätt för personalföreträdare kunna föreligga i alla typer av organ oavsett hur de benämns, dock med det viktiga påpekandet att organet skall ha förvaltnings- eller verkställighetsuppgifter och sålunda utgöra nämnd i kommunalrättslig mening.

Till sist skall här tas upp frågan om närvarorätt i utskott eller avdelning inom nämnd. Demokratiutredningens förslag om närvarorätt innefattar inte utskott eller avdelning med den huvudsakliga motiveringen att med en närvarorätt där kunde finnas viss risk för störningar i det politiska beredningsförfarandet.

Utskott eller avdelning kan ha till uppgift att bereda ärende före dess behandling i nämnden. Nämnd kan också uppdra åt utskott eller avdelning att på nämndens vägnar besluta i viss grupp av ärenden. Avsikten med sådan delegation är att minska nämndens arbetsbörda och öka effektiviteten i arbetet. Delegation sker endast av rutinärenden inom noggrant angivna

ramar; ärendenas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Som tidigare nämnts finns det ytterligare en begränsning i delegationsförfarandet, nämligen att man noggrant skall beakta de krav som ställts på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida. De beslut som fattas med stöd av delegation skall anmälas till nämnden.

Det synes inte föreligga tillräckliga skäl att införa personalrepresentation i utskott eller avdelning med nu nämnda arbetsuppgifter. Antalet ledamöter i utskott eller avdelningar är regelmässigt litet och mindre politiska partier kan därför ofta inte bli representerade i dem. Att ge personalen bättre möjligheter till representation än de genom val utsedda nämndledamöterna kan knappast anses riktigt. Inte heller synes något uttalat behov av närvarorätt föreligga. I de fall då utskottet eller avdelningen endast har till uppgift att bereda ärendena har personalrepresentanterna möjlighet att ta del i den följande handläggningen i nämnden och därvid föra fram sina synpunkter. Vid delegation av beslutanderätt finns tillfälle för dem att i samband med handläggningen av frågan om delegation ge till känna och argumentera för sina åsikter bl. a. angående vilka riktlinjer som skall gälla för utskottets eller avdelningens verksamhet. Vidare torde möjlighet finnas att i samband med anmälan av beslut som fattats med stöd av delegationen – sådan anmälan sker bl. a. för att nämnden skall ha insyn i och kontroll över den delegerade verksamheten – lämna de synpunkter beslutet kan ge anledning till.

I vilka ärenden skall närvarorätt kunna förekomma?

Demokratiutredningens förslag innebär som förut nämnts att närvarorätt i princip skall finnas vid handläggningen av alla slags frågor. Beträffande vissa särskilt angivna frågor anses emellertid jäv föreligga och för att personalföreträdare skall få närvara vid handläggningen av dessa fordras att nämnden fattar beslut därom. Dessa frågor avser

1. förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation och förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal,
2. uppsägning av kollektivavtal,
3. arbetskonflikt,
4. rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Såsom närmare utvecklas i annat sammanhang (s. 138) torde någon jävssituation i vedertagen formell bemärkelse inte föreligga i nu nämnda frågor. Dessa är emellertid uppenbarligen av sådan art att de bör undantas från närvarorätten och någon möjlighet för nämnden att efter prövning medge sådan rätt bör inte förekomma. Ärenden av angivna slag förekommer inte i något större antal.

Annorlunda är läget för den verksamhet som benämns *myndighetsutövning*. Till stor del utövas denna med stöd av speciallagstiftning. Denna verksamhet intar numera kvantitativt en dominerande plats inom kommunalförvaltningen.

Begreppet myndighetsutövning förekommer i flera lagar, exempelvis i RF 11 kap. 6 § tredje stycket och 7 §, förvaltningslagen (1971:290) 3 § första

stycket, brottsbalken 20 kap. 1 § första stycket, skadeståndslagen (1972:207) 3 kap. 2 § och lagen (1976:600) om offentlig anställning 3 kap. 1 § och 16 kap. 3 § andra stycket. Begreppet anses numera ha en ganska bestämd innebörd såvitt angår myndighetsutövning mot enskild (se prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 194). Det har ingående belysts i förarbetena till förvaltningslagen (prop. 1971:30). I 3 § första stycket denna lag stadgas att bestämmelserna i 14–20 §§ samma lag gäller endast i den mån fråga är om utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Beskrivningen är avsedd att täcka begreppet myndighetsutövning mot enskild. Efter att ha berört innehållet i det förslag, som framlagts av en särskild arbetsgrupp (SOU 1968:27), anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (sistnämnda prop. s. 330 f).

Jag vill erinra om att arbetsgruppen som sin allmänna uppfattning i frågan uttalat att lagens särskilda bestämmelser inte bör gälla annat än i ärenden där förvaltningsmyndighet i egenskap av organ för det allmänna och med stöd i författning ensidigt meddelar beslut som får bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det av mig valda sättet att precisera när myndighetsutövning mot enskild föreligger bygger på väsentligen samma uppfattning. Genom denna precisering är det framför allt två moment i myndigheternas verksamhet som tillmäts betydelse för att avgöra om lagens särskilda bestämmelser skall bli tillämpliga. Ärendet skall innefatta utövning av en befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande, och befogenheten skall utövas i förhållande till enskild.

Gemensamt för all myndighetsutövning är, att det rör sig om beslut eller andra åtgärder, som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver dock inte vara fråga om åtgärder som medför förpliktelser för enskilda. Myndighetsutövning kan föreligga i form av gynnande beslut, t. ex. tillstånd att driva viss verksamhet, befrielse från viss i författning stadgad förpliktelse och beviljande av social förmån. Karakteristiskt är emellertid att den enskilde på visst sätt befinner sig i ett beroendeförhållande. Är det fråga om ett beslut, varigenom han förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste han rätta sig efter beslutet, eftersom han annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot honom. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till samhällsorganen och att dessas tillämpning av de författningsbestämmelser som gäller på det aktuella området blir av avgörande betydelse för honom.

Det första ledet i preciseringen av när myndighetsutövning skall anses föreligga har utformats mot denna bakgrund. Genom orden "bestämma om" markeras att det skall vara fråga om ärenden där saken avgörs ensidigt genom beslut av myndighet. Ärenden som avgörs genom att myndigheten träffar avtal eller överenskommelse om saken med enskild faller alltså utanför tillämpningsområdet för förvaltningslagens särskilda bestämmelser. I sådana ärenden skyddas nämligen den enskildes rätt av privaträttsliga bestämmelser och genom möjligheten att vid tvist med myndighet väcka talan vid domstol. Det nu sagda innebär att ärenden som angår statens eller kommunens upphandling, affärsverksamhet, egendomsförvaltning och privaträttsligt reglerade mellanhavanden i övrigt berörs endast av förvaltningslagens allmänna bestämmelser, t. ex. reglerna om jäv i 4 och 5 §§. Detta stämmer i huvudsak överens med vad arbetsgruppen förordat i sitt lagförslag (13 § andra punkten) och har även godtagits av remissinstanserna. Den omständigheten att ett avtalsförhållande föreligger mellan det allmänna och en enskild utesluter i och för sig inte att myndighetsutövning kan förekomma i ärende som har anknytning till avtalsförhållandet. Som exempel kan nämnas att relationerna mellan staten som arbetsgivare och tjänsteman som arbetsta-

gare enligt 3 § statstjänstemannalagen (1965:274) i princip bestäms genom avtal men att vissa frågor enligt samma lagrum inte kan regleras på kontraktsrättslig väg, t. ex. förfarandet vid tillsättning av tjänst samt disciplinär bestraffning och anställnings upphörande. Medan ärenden som rör fråga inom den avtalsbara sektorn, t. ex. lönefråga, regelmässigt faller utanför begreppet myndighetsutövning, gäller motsatsen beträffande ärenden om tillsättning av tjänst. o. d. I de senare fallen blir förvaltningslagens särskilda bestämmelser tillämpliga. Detsamma blir förhållandet också i ärende, som rör en i och för sig avtalsbar fråga, t. ex. bestämmande av pensionsförmån eller traktamentsersättning, men där myndigheten likväl har att ensidigt besluta i saken, därför att kollektivavtal ännu inte träffats mellan den offentliga arbetsgivaren och tjänstemannaorganisationen.

Den utformning begreppet myndighetsutövning mot enskild fått i 3 § första stycket förvaltningslagen innefattar även ärenden som avser meddelande av föreskrift till allmän efterrättelse, s. k. normbeslut. I propositionen (s. 335) framhölls att undantag borde göras för sådana ärenden i första instans liksom även för ärenden om normbeslut som efter underställning kommer under högre myndighets prövning. Bestämmelser härom har intagits i andra stycket i 3 §.

I sistnämnda lagrum undantas slutligen även ärende i första instans som avser sjukvård och där myndighetens beslut ej kan överklagas genom besvär. Skälet härtill är närmast av praktisk art. Förvaltningslagen gäller endast vid handläggning av ärenden (1 § första stycket) och det är enligt föredragande statsrådet svårt att dra en skarp gräns mellan handläggning av ärenden och s. k. faktiska handlingar från myndighets sida. I synnerhet gäller detta på sjukvårdsområdet. Av denna anledning har sagda ärenden ansetts böra undantas från de berörda bestämmelserna i lagen.

I detta sammanhang kan erinras om att förvaltningslagen inte skall tillämpas i ärenden som hör till den kommunallagsreglerade förvaltningen. I 2 § punkt 2 heter det att lagen inte gäller ärende hos kommunal myndighet, om ärendet avgörs genom beslut som överklagas genom kommunalbesvär eller besvär hos kommunal besvärsnämnd. I ärende i besvärsnämnden tillämpas emellertid de särskilda bestämmelserna i förvaltningslagen (7 kap. 3 § första stycket KL).

Med den nära anknytning till förvaltningslagen som vissa kommunala och landstingskommunala nämnder har skulle det uppenbarligen vara mindre lyckligt om begreppet myndighetsutövning i förevarande sammanhang får en annan innebörd än i nämnda lag. Det synes därför lämpligast att här anknyta till förvaltningslagens bestämning, särskilt som behovet av en ytterligare precisering av innebörden av uttrycket knappast torde vara större i närvarorättsfrågan än för förvaltningslagens del.

Som skäl för att närvarorätten skall omfatta även myndighetsutövningsärenden anger demokratiutredningen i huvudsak, att inskränkningar i närvarorätten så långt möjligt bör undvikas för att ge personalrepresentanterna möjlighet att få en helhetssyn av nämndens arbete och att några påtagliga nackdelar härvid inte skulle uppkomma.

I detta sammanhang upptog demokratiutredningen till diskussion uttalanden som JO gjort i sin ämbetsberättelse 1975/76 (s. 409 f.). JO behandlade där frågan om lämpligheten av personalrepresentation i social centralnämnd.

Efter medgivande av regeringen hade sociala centralnämnden i Borlänge

kommun beslutat om närvarorätt för företrädare för de anställda i enlighet med lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Efter att ha redogjort för lagens bestämmelser erinrade JO om att man inom socialvården berett skydd åt de enskildas berättigade krav på personlig integritet genom bestämmelser rörande sekretesskydd för allmänna handlingar i vad de rör personliga förhållanden samt genom bestämmelser om tystnadsplikt. Med hänsyn till att tystnadspliktsbestämmelserna torde vara tillämpliga även beträffande personalföreträdarna saknades enligt JO anledning att ur sekretessynpunkt hysa betänkligheter mot personalrepresentation i social centralnämnd.

JO ansåg emellertid, att saken även hade en annan principiell aspekt, och anförde härom.

För prövning av sociala stöd- och vårdärenden, såsom t. ex. ärenden rörande omhändertagande för samhällsvård, tvångsåtgärder enligt nykterhetsvårdslagen samt socialhjälp erfordras som regel en relativt ingående utredning rörande klientens personliga förhållanden. En dylik utredning torde inte sällan av denne uppfattas som pressande och besvärande i synnerhet om han skall höras muntligen av nämnden. I sammanhanget bör påpekas att det såväl i barnavårdslagen som i nykterhetsvårdslagen särskilt angetts att utredning bör bedrivas med sådan diskretion att klienten ej onödigt utsätts för obehag eller olägenhet (14 § andra stycket barnavårdslagen och 64 § första stycket nykterhetsvårdslagen). Från denna utgångspunkt framstår det som självklart att – oavsett förekomsten av tystnadspliktsbestämmelser – de personer som skall erhålla insyn i klientens omständigheter bör begränsas till minsta möjliga antal. Genom personalrepresentationen i nämnderna har kretsen av dem som får del av klienternas personliga förhållanden otvivelaktigt ökat, vilket sett ur sistnämnda synpunkt får anses vara betänkligt och kan försvaras endast om den vidgade kretsen av sammanträdesdeltagare i nämnden kan anses starkt motiverad ur saklig synpunkt.

Som anförs av departementschefen i tilläggsdirektiven till utredningen om den kommunala demokratin så har kommunala nämnder många gånger att ta ställning till frågor, som till övervägande del rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och där fråga är om myndighetsutövning mot enskild. I anslutning härtill uttalade departementschefen att i dessa typer av ärenden anställningsförhållandet i regel inte motiverade någon högre grad av inflytande för de anställda än som borde tillkomma andra medborgargrupper. Enligt min mening har detta resonemang särskild relevans då det gäller de sociala ärendena, där fråga är om synnerligen ömtåliga avgöranden rörande enskilda personer och där fackliga synpunkter knappast torde kunna tilläggas någon betydelse.

Då social centralnämnd har att besluta om t. ex. planerad utbyggnad av barnstugeverksamheten, framstår det som naturligt och berättigat att företrädare för de anställda i någon form får tillfälle att utveckla sina synpunkter. Likaså finner jag deras närvaro motiverad vid diskussioner rörande generella socialhjälpsnormer. Däremot kan jag inte finna att personalrepresentanterna skulle ha något större intresse av att delta i ärenden rörande stöd- och vårdåtgärder i enskilda fall eller att de skulle kunna tillföra dylika ärenden några synpunkter som inte lika väl kan framföras av nämndledamöterna. I fråga om sådana ärenden anser jag därför att några direkt sakligt betingade omständigheter knappast kan anföras till stöd för närvarorätt för personalrepresentanterna. I allt fall torde dessa omständigheter ej väga så tungt, att de enskildas berättigade krav på att hålla kretsen av insynsberättigade så begränsad som möjligt bör åsidosättas.

Av det sagda framgår att jag icke anser det tillfredsställande att personalrepresentanter tillåts närvara vid social centralnämnds behandling av ärenden rörande enskilda

på sätt sker i Borlänge. Eftersom frågan om personalrepresentation vid de kommunala nämnderna är föremål för prövning av utredningen om den kommunala demokratin, anser jag dock att den i detta ärende väckta frågan i första hand bör övervägas inom utredningen.

Demokratiutredningen förklarade, att den givetvis helt delade uppfattningen att det är av synnerlig vikt att handläggningen av enskilda stöd- och vårdärenden sker på ett sådant sätt att klienterna kan ha fullt förtroende för nämndernas vilja och förmåga att iaktta diskretion. Utredningen anförde vidare (betänk. s. 195 f.).

Från denna grundläggande utgångspunkt har vi övervägt om närvaro av personalrepresentanter kan medföra påtagliga nackdelar. Vår slutsats är att den ökning av antalet personer med tillgång till sekretessbelagda uppgifter som sker vid personalrepresentation i nämnden – och som får anses vara av marginell natur – knappast kan på objektiv grund befaras rubba klienternas förtroende för nämnden. För det första är personalrepresentanterna enligt vårt lagförslag bundna av samma tystnadspliktsregler som övriga i nämndarbetet deltagande personer. Rent juridiskt finns således tillräckliga garantier för att uppgifter om enskilds personliga förhållanden ej via personalföreträdarna skall komma till obehörigs kännedom. För det andra har man enligt vår mening anledning räkna med att personalrepresentanterna i praktiken lojalt kommer att iaktta diskretion alldeles oavsett lagregleringen av tystnadsplikten. Vi har vid denna bedömning fäst särskild vikt vid att ingenting framkommit i försöksverksamheten som tyder på att personalföreträdarnas närvaro skulle vålla några problem av här diskuterat slag.

Vad som med viss styrka talar för en närvarorätt som även omfattar vårdärenden o. d. beträffande enskilda, är att en sådan ordning ger personalföreträdarna möjlighet att få en helhetssyn över nämndens verksamhet. En sådan helhetssyn är enligt vår mening nödvändig för att personalföreträdarna skall bibringas kännedom om alla de problem av mångfacetterat slag som uppstår inom nämndens verksamhetsområde (beroende t. ex. på ekonomiska rambetingelser, normerande politiska beslut, innehållet i tvingande speciallagstiftning etc.). Detta bör bidra till att förbättra relationerna mellan nämnden och de anställda och förebygga uppkomsten av konfliktorsaker.

Även i enskilda vård- och dylika ärenden kan f. ö. förekomma situationer där den praktiska erfarenhet och de fackkunskaper personalföreträdarna besitter kan vara av nytta för nämnden. Man kan t. ex. tänka sig fall där själva verkställigheten av beslut i ett vårdärende är föremål för diskussion inom nämnden. Det kan här från både nämndens och arbetstagarnas sida finnas behov av en dialog mellan nämndledamöter och personalföreträdare om lämpliga former för verkställighet etc. I och för sig är det inte från en strikt administrativ utgångspunkt nödvändigt att ett sådant meningsutbyte äger rum på nämndnivån. Från företagsdemokratisk synpunkt synes det dock vara en fördel om möjlighet finns för personalen att även på "högsta nivån" framföra synpunkter i aktuella typer av frågor.

Sammanfattningsvis vill vi framhålla att inskränkningar i den här diskuterade möjligheten till närvarorätt så långt möjligt bör undvikas. Denna bedömning grundar vi på uppfattningen att personalrepresentanterna liksom nämndens ledamöter oftast har ett behov av att följa den totala verksamheten inom vederbörande nämnds förvaltningsområde och därmed skapa förutsättningar för en helhetssyn. Det är vår bestämda uppfattning att de personer som av de fackliga organisationerna utses till personalföreträdare kommer att utöva sina funktioner i nämnden med i princip samma ansvarskänsla som anses karakterisera nämndledamöter. Erfarenheterna från försöksverksamheten ger stöd för denna allmänna inställning. Mot den nu anförda bakgrunden finner vi ej skäl att i lagstiftningen undanta s. k. myndighetsutövningsärenden från närvarorätt.

Avslutningsvis framhöll demokratiutredningen, att det med dess utformning av närvarorätten skulle vara möjligt för de avtalsslutande parterna att i kollektivavtal om närvarorätt undanta vissa ärenden eller ärendetyper.

Den synpunkt som JO närmare utvecklat avser inte frågan om tystnadsplikten. JO utgår ifrån att personalrepresentanterna skall vara bundna av samma sekretesskyldighet som nämndledamöter. Vad JO åsyftar är att en utredning om personliga förhållanden av det slag, som ofta är nödvändigt i ett socialt vårdnads- eller stödärende, av hänsyn till klienten måste hållas inom en så snäv personkrets som möjligt. En utökning av denna krets med personalrepresentanter kan enligt JO:s mening försvaras endast om den kan anses starkt motiverad ur saklig synpunkt. Hans åsikt är, att även om skäl kan åberopas till stöd för närvarorätt för sådana representanter dessa skäl i vart fall inte kan väga så tungt, att den enskildes berättigade krav på att hålla kretsen av insynsberättigade så begränsad som möjligt bör åsidosättas.

För att i möjligaste mån säkerställa en diskretion av nämnt slag bör såsom JO framhållit kretsen av de personer som får ta del av klientens personliga förhållanden i princip göras så liten som möjligt. När det gäller att bestämma denna krets bör därför utgångspunkten inte vara huruvida utökning kan ske utan påtagliga nackdelar utan huruvida utökningen innebär att nämnden tillförs sådan kunskap eller erfarenhet att värdet därav klart överstiger klientens intresse av att kännedom om hans förhållanden inte sprids till fler personer. Ett ingripande av t. ex. en socialnämnd föregås av en ingående undersökning av klientens levnadsförhållanden och övriga omständigheter för fallets bedömande. Läkarundersökning kan anordnas. Personlig inställelse inför nämnden kan åläggas klienten. Likaså kan nämnden kalla annan person att inställa sig för nämnden, om han förväntas kunna lämna upplysningar av värde i det föreliggande ärendet. Nämnden har således både möjlighet och skyldighet att införskaffa alla de upplysningar och den utredning i övrigt som fordras för att bedöma ett ärende och träffa ett riktigt avgörande. Nämnden har också tillgång till medicinsk och juridisk sakkunskap. Inom nämnden torde vidare – bland ledamöter samt föredragande och andra befattningshavare – finnas ett rikt mått av erfarenhet, som borgar för en kontinuitet i bedömningarna. Det förefaller därför föga realistiskt att utgå från att personalrepresentanter skulle kunna tillföra ärendena ur saklig synpunkt betydelsefull information, som inte kommit fram under förberedelsen. Vad angår personalens eget intresse av att få vara representerad vid behandlingen av ärenden av här ifrågavarande slag torde man kunna instämma i departementschefens uttalande i tilläggsdirektiven till demokratiutredningen, nämligen att anställningsförhållandet i regel inte motiverar någon högre grad av inflytande för de anställda än som borde tillkomma andra medborgargrupper i frågor, som till övervägande del rör enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och det gäller myndighetsutövning mot denne. Personalens särskilda intresse av att få överblick över nämndens arbete i dess helhet torde utan svårighet kunna tillgodoses utan närvarorätt vid behandlingen av dylika ärenden. Sammantaget synes därför värdet av närvaro av personalrepresentanter i nämndens verksamhet såvitt angår nu berörda slag av ärenden inte kunna anses väga tyngre än klientens krav på att de upplysningar som samlats om honom hålls inom en så snäv personkrets som möjligt.

Vad som här anförts gäller i princip alla de organ, som har att handlägga ärenden innefattande myndighetsutövning mot enskild, där dennes personliga förhållanden skall utredas och bedömas. I den mån ett myndighetsutövningsärende är av sådan art att utredningen av de personliga förhållandena är mindre ingripande, exempelvis tillståndsärende, minskar uppenbarligen det anförda skälet mot närvarorätt i styrka och bedömningen från den nu föreliggande synpunkten skulle därför kunna bli annorlunda.

Det föreligger emellertid ytterligare en synpunkt, som inte bör förbigås. Det åligger en nämnd att ex officio införskaffa all den utredning som behövs för att bedöma ett ärende, som innefattar myndighetsutövning mot enskild. Med ledning av utredningen skall nämnden fatta ett på objektiva skäl grundat beslut. Motsvarande krav på objektivitet ställs på föredraganden i ärendet. Såsom framhållits i annat sammanhang är personalrepresentanternas uppgift emellertid en annan. Dessa företräder en speciell grupp, vars medlemmar har det gemensamt att de står i anställningsförhållande till kommunen. Deras främsta uppgift skall vara att bevaka de anställdas intressen. Däremot finns det i och för sig intet krav på att de skall bedriva sin verksamhet så, att de verkar för att nämndens beslut fattas på objektivt riktiga grunder. Genom förvaltningslagens bestämmelser har skapats goda garantier för att förfarandet i myndighetsutövningsärenden skall präglas av sträng objektivitet. Även om anledning saknas att anta annat än att personalrepresentanterna skulle iaktta oväld i sin verksamhet, står det dock i dålig överensstämmelse med förvaltningslagens syfte att införa en sådan ordning att nämnd ända fram till beslutsögonblicket kan bli föremål för påverkan av representanter för en speciell intressegrupp, vilka inte själva anses skola bära ansvar för beslutet och vilkas upplysningar den enskilde kanske inte får tillfälle att bemöta. Ur den enskildes synvinkel synes en dylik ordning inte vara acceptabel.

Det nu sagda avser myndighetsutövning som gäller en eller flera bestämda enskilda. I fråga om myndighetsutövning som riktar sig mot en obestämd krets av enskilda är situationen uppenbarligen en annan. I sådana fall blir det inte fråga om att skydda någon mot att förhållanden blottställs i större omfattning än som oundgängligen erfordras. Anledning synes därför saknas att från närvarorätten undanta myndighetsutövningsärenden, där det gäller avgöranden som riktar sig mot en obestämd krets av intressenter och där således ingen enskild uppträder som part. Närvarorätt skulle sålunda kunna föreligga i ärenden där en nämnd riktar föreskrifter till en obestämd krets av adressater (t. ex. föreskrifter med stöd av 70 § hälsovårdsstadgan) eller där en nämnd beslutar om förelägganden eller förbud med straff- eller avgiftspåföljder. Skäl kan naturligtvis finnas för att undanta även sådana myndighetsutövningsärenden från närvarorätt. Praktiska hänsyn får emellertid här vara vägledande.

Såvitt angår myndighetsutövningsärenden bör således undantag från närvarorätt göras endast beträffande sådana, som avser bestämd enskild fysisk eller juridisk person, dvs. – med förvaltningslagens terminologi – då fråga är om utövningen av befogenhet att för sådan bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande. Liksom i fråga om PSO (3 kap. 13 a § KL) bör undantaget dock inte omfatta ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

En jämförelse med bestämmelserna om personalföreträdare inom den statliga sektorn ger vid handen att sådana företrädare där normalt får delta även vid behandlingen av frågor om disciplinansvar (kung. 1974:224 4 §). Finns disciplinnämnd i den statliga myndigheten, skall personalföreträdarna delta i dennas verksamhet (8 §).

Anledningen till att PSO:s kompetens inte utsträckts till att avse även frågor om disciplinpåföljd framgår inte av förarbetena till författningsbestämmelserna. Personalföreträdarna är både i den statliga myndigheten och i PSO ledamöter med det ansvar som följer därmed. En skillnad finns dock som hänför sig till sammansättningen av ledamöter. Medan personalföreträdare i den statliga myndigheten aldrig kan utses till sådant antal att de bildar en majoritet, finns det beträffande PSO inte något lagligt hinder för att låta majoriteten av ledamöterna utses av arbetstagarorganisationerna. Ett så sammansatt organ kan anses mindre väl lämpat att handlägga disciplinärenden. Motsvarande förhållande föreligger inte vid närvarorättsinstitutet. Förhållandena kring ett disciplinförfarande, som ju innefattar en prövning om påföljd för förseelse, torde likväl få anses vara sådana att det med hänsyn till den objektivitet som fordras av det i ärendet beslutande organet inte kan anses tillfredsställande att i sådana ärenden göra undantag från regeln att närvarorätt inte skall finnas i myndighetsutövningsärenden.

8 Närvarorätten och grundlagen

8.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningen hänvisar till att den vid behandlingen av PSO-verksamheten i kommunal förvaltning kommit till slutsatsen, att dess förslag till lagreglering av denna verksamhet går att väl förena med intentionerna i grundlagstiftningen. Även beträffande förslaget till lagreglering av närvarorättsfrågan saknas enligt utredningens mening anledning att ifrågasätta dess överensstämmelse med gällande konstitution. Utredningen pekar därvid på att beslut skall fattas enbart av de förtroendevalda, medan personalrepresentanterna saknar såväl förslags- som beslutanderätt. I sammanhanget hänvisar utredningen till att det i kommunal praxis varit vanligt att chefstjänsteman tillåts närvara vid nämnds eller styrelses sammanträde även vid handläggning av ärenden, där tjänstemannen inte har föredragandefunktioner. Det torde aldrig ha ifrågasatts att en närvarorätt av sådant slag skulle kollidera med någon bestämmelse i grundlagstiftningen. Föredragande statsrådet uttalade i motiven till den nya kommunallagen, att det kunde vara naturligt att förvaltningschefen och föredragandena gavs en permanent rätt att närvara och yttra sig vid sammanträdena (prop. 1975/76:187 s. 482).

8.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser ifrågasätter huruvida närvarorätten är förenlig med grundlagen och den kommunala demokratin. Till dem hör bl. a. *länsstyrelsen i Älvsborgs län, Västernorrlands, Gävleborgs* och *Kristianstads läns landstingskommuner, ett 15-tal kommuner, samhällsvetenskapliga* och *juridiska fakultetsnämnderna vid Uppsala universitet, Svenska arbetsgivareföreningen* och *Sveriges industriförbund.* Enligt *regeringsrätten* är den analys av grundlagsproblemen som gjorts av demokratiutredningen knapphändig. Regeringsrätten förordar därför att grundlagsfrågorna i anknytning till demokratiutredningens förslag ytterligare övervägs under ett fortsatt lagstiftningsarbete. *Stockholms kommun* (stadsjuristen) anför, att det inte är utrett, huruvida underlag finns för att hävda att utredningens förslag är grundlagsstridigt.

8.3 Överväganden

I enlighet med sina ursprungliga direktiv tog kommittén till en början upp till behandling frågan om grundlagsenligheten beträffande såväl PSO som närvarorättsinstitutet. Frågan kom emellertid i annat läge då i samband med tillkomsten av reglerna för PSO de konstitutionella förutsättningarna för införandet av sådana organ togs upp till diskussion (prop. 1978/79:188 s. 49 f, KU 38 s. 9). KU yttrade för sin del i huvudsak följande.

Avgörande för frågan om de partssammansatta organens förenlighet med RF är vilken rättslig ställning och vilka befogenheter organen kommer att få enligt den föreslagna lagstiftningen. Utskottet vill peka på att lagförslaget innebär att PSO:s uppgifter avser beredning, förvaltning och verkställighet. Dessutom gäller enligt lagförslaget att frågor om den kommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte får överlämnas åt PSO. Det blir således inte möjligt att tilldela organen sådan kommunal beslutanderätt som avses i 1 kap. 7 § RF och är förbehållen de politiskt valda organen och som enligt 1 kap. 5 § KL tillkommer fullmäktige. Vidare gäller att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild med vissa angivna undantag inte skall kunna handläggas av PSO. Utskottet vill även erinra om att de kollektivavtal som skall ligga till grund för verksamheten med PSO måste godkännas av fullmäktige och att det också är fullmäktige som på grundval av avtalen beslutar om inrättande av organen och fastställer dessas uppgifter.

Riksdagen gjorde ej någon erinran mot vad KU sålunda uttalat (rskr 362).

Den utformning som en närvarorätt föreslås skola få innebär bl. a. att närvarorätt förutsätter beslut därom av fullmäktige, att all beslutanderätt förbehålls de politiskt valda nämndledamöterna samt att ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild med vissa undantag inte skall omfattas av närvarorätten. De överväganden som låg till grund för bedömningen av PSO-verksamhetens grundlagsenlighet torde gälla även en på nu angivet sätt utformad närvarorätt. Med den ståndpunkt riksdagen sålunda intagit saknas det därför anledning att här vidare överväga spörsmålet om närvarorättens förenlighet med grundlagens bestämmelser (se härom även under avsnitt 10.3).

9 Lagregleringen

9.1 Lagreglernas placering

9.1.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningen har ingående diskuterat frågan huruvida reglerna om närvarorätt bör inarbetas i KL eller intas i en särskild lag. För en inarbetning i KL talar enligt utredningen främst rent praktiska skäl; reglerna skulle bli lättare att finna och kunde läsas tillsammans med övriga kommunalrättsliga regler, varigenom möjligen överblicken över det totala kommunalrättsliga systemet i viss mån kunde främjas.

Utredningen har emellertid ansett att två speciella förhållanden talar för att den lagstiftning, till vilken utredningen lagt fram förslag, görs fristående från den enhetliga KL. För det första baseras utredningens förslag på förutsättningen att statsmakterna med uppmärksamhet skall följa utvecklingen av närvarorätten och dennas förhållande till och inverkan på andra insyns- och inflytandeformer för kommunalanställda (t. ex. PSO-verksamhet). För det andra innehåller förslaget vissa från gängse kommunalrättsliga regler avvikande bestämmelser (t. ex. i fråga om jäv). Enligt utredningen talar därför övervägande skäl för en särskild lag. I KL bör endast intas en hänvisning till den särskilda lagen.

9.1.2 Remissyttranden

De remissinstanser, som yttrat sig i förevarande fråga, har uttalat sig för en inarbetning av närvarorättsbestämmelserna i KL. Sålunda anför *regeringsrättens majoritet*.

När det gäller frågan om placeringen av reglerna om närvarorätten, kan regeringsrätten inte dela utredningens uppfattning. Vi har nyligen fått en enhetlig KL, där man strävat efter att så långt möjligt samla alla regler om den kommunala organisationen. Det ter sig då inkonsekvent, att i en särskild lag vid sidan av KL ge regler, som kan få betydelse för varje kommunal nämnd. Det är här fråga om centrala regler för den kommunala verksamheten i motsats till bestämmelserna i de s. k. specialkompetenslagarna, som inte arbetades in i den nya KL. Den omständigheten att reglerna om närvarorätt enligt utredningens förslag efter en tids tillämpning bör upptas till förnyad bedömning utgör inte något betydande skäl för särregleringen. Det är inte omständligare att upphäva eller ändra reglerna om de intagits i KL än om de inrymts i en särskild lag. Inte heller utgör det förhållandet att de föreslagna bestämmelserna i vissa hänse-

enden avviker från gängse kommunalrättsliga regler något hinder mot att bestämmelserna tas in i KL. Regeringsrätten förordar att de nya reglerna om närvarorätt införs efter bestämmelserna om PSO i 4 kap. KL.

Även *juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* och *Södermanlands läns landstingskommun* finner det opraktiskt med en särskild lag om närvarorätt. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* samt *Malmöhus, Skaraborgs* och *Örebro läns landstingskommuner* anser det angeläget att reglerna om närvarorätt inarbetas i KL.

9.1.3 Överväganden

De skäl demokratiutredningen anfört till stöd för en särlagstiftning om närvarorätten är inte övertygande. Såsom regeringsrätten framhållit kan bestämmelserna om närvarorätt få betydelse för varje kommunal nämnd. De hör till de centrala stadgandena inom kommunalrätten. Mot bakgrunden av den nyligen skedda översynen av den kommunala lagstiftningen i syfte att erhålla en enhetlig KL, som i princip skall innehålla alla regler om den kommunala organisationen, torde för en särlagstiftning böra fordras att väsentliga olägenheter är förenade med en inarbetning av närvarorättsbestämmelserna i KL. Några sådana olägenheter synes inte föreligga från vare sig lagteknisk eller praktisk synpunkt. I sammanhanget kan erinras om att de sedan den 1 juli 1979 gällande bestämmelserna om PSO i kommuner och landstingskommuner intagits i KL (3 kap. 13 a och 13 b §§). Regler om närvarorätt bör därför införas i KL.

Enligt vad kommittén kommer att föreslå i det följande bör också regler om facklig självbestämmande- och vetorätt tas in i KL. Liksom reglerna om PSO och närvarorätt hör de närmast samman med bestämmelserna i 3 kap. Det blir sålunda fråga om ett ganska stort antal bestämmelser och kommittén har därför funnit övervägande skäl tala för att samtliga dessa bestämmelser om medbestämmandeformer för de anställda förs samman i ett särskilt kapitel, 3 a kapitlet.

9.2 Utseende av personalföreträdare och valbarhet

9.2.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningens förslag innebär att sättet för utseende av personalföreträdare och suppleanter för dessa skall bestämmas i kollektivavtal. Stadgande härom skall intas i lag. I lag skall vidare lämnas föreskrift om valbarhet. Enligt förslaget bör – i likhet med vad som gäller inom de statliga och privata sektorerna – personalföreträdare och suppleanter utses bland dem som är anställda hos arbetsgivaren. De fackliga organisationerna skall – såsom på det statliga området – ha formell möjlighet att göra avsteg från denna regel, om särskilda skäl föreligger, betingade av lokala förhållanden.

9.2.2 Remissyttranden

Beträffande utseendet av personalföreträdare och suppleanter anmärker *regeringsrätten*, att det är definitionsmässigt givet att dessa skall utses av personalen eller företrädare för den. Någon lagföreskrift därom torde knappast krävas.

Vad angår valbarheten anser åtskilliga remissinstanser, däribland *Landstingsförbundet, sju landstingskommuner, ett flertal kommuner* samt *folkpartiets ungdomsförbund*, att personalföreträdare och suppleanter skall kunna utses endast bland dem som är anställda hos kommunen eller landstingskommunen. Flera remissinstanser – bl. a. *Landstingsförbundet* och *regeringsrätten* – menar att för valbarhet bör fordras, att personalföreträdare är anställd inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. Regeringsrätten framhåller att – om närvarorätten utövas av anställda inom nämndens verksamhetsområde – deltagandet i nämndens överläggningar kan antas medföra större förståelse för de förutsättningar och riktlinjer som gäller för verksamheten och därmed leda till att de anställda på ett bättre sätt förverkligar de förtroendevaldas intentioner, samt förordar därför att anställning inom vederbörande nämnds verksamhetsområde föreskrivs som kvalifikation.

Kammarkollegiet, länsstyrelserna i Stockholms och *Kalmar län* samt *Kalmar läns landstingskommun* anser, att det endast i särskilda undantagsfall bör godtas, att till personalföreträdare utses person som inte är anställd hos kommunen resp. landstingskommunen.

9.2.3 Överväganden

Det torde råda enighet om att personalföreträdare och suppleanter för dem skall utses utan medverkan från arbetsgivarens sida. I likhet med vad som gäller inom såväl den privata som den statliga sektorn bör företrädarna utses av lokal facklig organisation. Därvid bör komma i fråga sådana organisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om närvarorätt. Bestämmelse härom bör för tydlighetens skull intas i KL. Sättet för utseende av personalföreträdarna liksom även mandattiden är närmast en fråga för de fackliga organisationerna.

I propositionen till kungörelsen om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. uttalade föredragande statsrådet att varje personalföreträdare skulle uppfattas som företrädare för alla anställda vid myndigheten och inte enbart som företrädare för en viss grupp av dem. Han fann det naturligt att information från personalföreträdare skulle komma alla anställda till del oberoende av organisationstillhörighet. Kommittén delar denna uppfattning.

Hur spörsmålet skall lösas torde få bli föremål för förhandlingar i samband med att de lokala parterna träffar avtal om närvarorätt. Här kan åter erinras om de lösningar beträffande vissa informationsfrågor som MBA-KL innehåller.

Enligt demokratiutredningens förslag bör personalföreträdare och suppleanter utses bland dem som är anställda hos kommunen resp. landstingskommunen. Formuleringen öppnar möjlighet att utse även annan person. Denna möjlighet avses skola begagnas endast om särskilda skäl föreligger i

undantagssituationer, betingade av lokala förhållanden. Inom den statliga sektorn gäller, att endast den som är anställd hos myndigheten i fråga får vara personalföreträdare, om ej särskilda skäl föranleder annat. Det ankommer på regeringen att pröva huruvida sådana skäl kan anses föreligga.

De uppgifter som avses kunna tilldelas personalföreträdarna är av den art att de uppenbarligen förutsätter stor förtrogenhet med arbets- och personalförhållandena inom verksamhetsområdet för den nämnd, inom vilken de skall verka. Som flera remissinstanser anfört bör därför personalföreträdarna och suppleanterna för dem i första hand utses bland den personal som finns anställd inom vederbörande nämnds verksamhetsområde. Då denna krets kan vara relativt liten, bör om särskilda skäl föreligger annan i kommunen anställd kunna utses. Med hänsyn till att valet av personalrepresentanter är av avsevärd betydelse för nämndens arbete får det förutsättas att frågan om särskilda skäl skall kunna åberopas blir föremål för samråd mellan vederbörande nämnd och arbetstagarorganisation.

Däremot synes den i förslaget upptagna möjligheten att i speciella undantagsfall gå utanför kretsen av den kommunalt anställda personalen kunna undvaras. Då det numera torde finnas ett icke obetydligt antal anställda i varje kommun eller landstingskommun synes det knappast realistiskt att räkna med att man – om närvarorätt verkligen anses vara av värde från personalsynpunkt – inte skall kunna finna för uppdraget lämpliga och villiga personer bland de anställda.

9.3 Personalföreträdares befogenheter

9.3.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningen föreslår, att personalföreträdare skall ha rätt att delta i nämnds överläggningar men ej i besluten samt att få sin särskilda mening antecknad till protokollet.

Vad angår frågan om rätt att delta i besluten framhåller utredningen att en dylik rätt allmänt tycks uppfattas som oförenlig med de kommunaldemokratiska styrelseprinciperna och ställer sig avvisande till införandet av sådan rätt för personalföreträdare. Likaså avvisar utredningen tanken på att ge personalföreträdarna förslagsrätt i någon form. Förslagsrätten är enligt utredningen intimt förenad med beslutanderätten och bör tillkomma endast de förtroendevalda. Beslutanderätt och förslagsrätt för personalrepresentanter är enligt demokratiutredningen oförenligt med den kommunala demokratin. Syftet med en förslagsrätt torde, framhåller utredningen, vara att förslaget eller yrkandet skall blir vederbörligen registrerat och uppmärksammat. Den praktiska betydelsen av en sådan rätt kan diskuteras. Om någon ledamot ansluter sig till yrkandet eller förslaget, är anhängighetsverkan klar. Sker ingen anslutning uppnås syftet, om personalföreträdaren får rätt att låta anteckna sin mening till protokollet. Utredningen finner en sådan anordning vara att föredra. Även en begränsad formell förslagsrätt – inskränkt till frågor där personalintresset är framträdande eller till förslag om bordläggning och återremiss – avvisas av utredningen under hänvisning till den kom-

munala demokratins förutsättningar för beslutsfattande och tillhörande ansvarsregler.

Enligt utredningen skall suppleant kallas till nämndsammanträde endast i det fall suppleanten skall tjänstgöra i ledamots ställe.

9.3.2 Remissyttranden

LO, SACO/SR, TCO och *Svenska kommunalarbetareförbundet* anser att närvaro- och yttranderätten för personalföreträdare bör kompletteras med rätt att med anhängighetsverkan framlägga förslag. *LO* framhåller, att det ter sig svårförståeligt att personalföreträdare föreslås skola få närvaro- och yttranderätt vid kommunala nämnders sammanträden men inte förslagsrätt, särskilt som rätt finns till protokollsanteckning. Principen om balans mellan de olika sektorerna på arbetsmarknaden i fråga om medbestämmande blir med förslaget svår att upprätthålla, eftersom styrelserepresentanterna för de anställda inom den privata sektorn har förslagsrätt. *SACO/SR* anför att man med förslagsrätt får möjlighet till en klarare dokumentation av vad personalföreträdaren har framfört; förutsättningarna för ett riktigt beslut borde därigenom generellt bli bättre. Också *Flens kommun* anser en förslagsrätt vara lämplig.

Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus samt i *Örebro län* anser däremot, att en förslagsrätt inte kan förenas med de kommunaldemokratiska principerna.

Vad angår den föreslagna rätten för personalföreträdare att få sin särskilda mening antecknad till protokollet avvisas eller ifrågasätts införandet av sådan rätt av *länsstyrelsen i Västernorrlands län, Södermanlands, Västernorrlands* och *Västerbottens läns landstingskommuner, ett tiotal kommuner, Svenska kommunförbundet* och *Föreningen Sveriges kommunalekonomer* under hänvisning till att sådan tidigare funnits för föredragande och chefstjänstemän men tagits bort i samband med införandet av den nya KL. I förarbetena till denna uttalades, att dylik rätt borde omfatta endast dem som deltar i beslutsfattandet. *Eda kommun* menar, att personalföreträdare bör ha möjlighet att få sin mening protokollförd endast i frågor som rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt *Sundsvalls kommun* är det angeläget, att särskilda meningar begränsas till sin omfattning och tar upp endast uttalanden av reservationskaraktär och således inte formuleringar, som för andra än dem som står för formuleringarna framstår som skäligen betydelselösa.

9.3.3 Överväganden

Beträffande rätten att framställa förslag med anhängighetsverkan har demokratiutredningen erinrat om att denna rätt hänger samman med beslutanderätten. Såsom därvid närmare utvecklats har förslagsrätten sin praktiska betydelse närmast i de fall, då personalföreträdares mening inte biträds av någon ledamot. Under framhållande av att huvudsyftet med förslagsrätt är att få ett förslag registrerat och uppmärksammat har utredningen påpekat, att detta syfte också kan nås på så sätt att närvaro- och yttranderätten

kompletteras med en rätt för personalföreträdare att få sin särskilda mening antecknad till protokollet.

KL stadgar i 3 kap. 15 § att fullmäktige kan ge förtroendevald som inte är ledamot eller suppleant i viss styrelse eller nämnd rätt att närvara och yttra sig vid styrelsens eller nämndens sammanträden och även rätt att få sin mening antecknad i protokollet. Motsvarande möjlighet till protokollsanteckningar ger inte KL den som kallats till styrelse- eller nämndsammanträde med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 7 § andra stycket. I motiven till lagen anförde föredragande statsrådet, att sådan rätt i princip bör tillkomma endast den som har rätt att delta i beslutet, samt framhöll att tjänsteman som är föredragande har goda möjligheter att få sin inställning dokumenterad i handlingarna i ärendet även utan rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet.

Demokratiutredningens förslag står följaktligen inte helt i överensstämmelse med KL:s intentioner. Avvikelsen synes emellertid vara av så pass ringa betydelse, att önskemålet att så långt möjligt söka likställa företrädarna för personalen på det kommunala och landstingskommunala området med motsvarande företrädare inom den privata och den statliga sektorn bör få väga över. Enligt kommitténs mening bör personalföreträdare således inte ha rätt att framställa förslag med anhängighetsverkan men väl yttranderätt samt rätt att få sin särskilda mening antecknad i nämndens protokoll.

I anslutning till det anförda kan erinras om att i styrelse för folkhögskola har företrädarna för de studerande, lärarna och den övriga personalen närvarorätt som skiljer sig från den modell till närvarorätt som framlagts i det föregående. Beträffande folkhögskolorna grundar sig närvarorätten inte på något kollektivavtal utan är fastslagen i författning (1977 års folkhögskoleförordning). Till sitt innehåll är den mer omfattande; den innebär såväl yttranderätt och rätt att få särskild mening antecknad till protokollet som rätt att framställa förslag. Undantag har inte heller gjorts för vissa slags ärenden; närvarorätt föreligger sålunda bl. a. även i ärenden som avser myndighetsutövning.

Som grund för denna speciella reglering hänvisades i förarbetena till 1977 års förordning att närvarorätt redan tidigare tillämpades vid ett stort antal folkhögskolor samt till dessa skolors särart. Det framhölls att folkhögskolorna borde utforma sina arbets- och samlevnadsformer så, att alla berörda parter inbegreps i en demokratisk beslutsprocess. De studerande borde ha möjlighet att påverka och ta ansvar för situationen för sig själva och andra vid skolan.

Om folkhögskolorna skulle inlemmas i det regelsystem för närvarorätt som i det föregående föreslagits för det kommunala och landstingskommunala området i allmänhet, skulle betydande ingrepp behöva göras i de nu gällande reglerna. De anställdas befogenheter skulle minskas i väsentliga hänseenden och även elevernas ställning måste bli föremål för överväganden, bl. a. med hänsyn till att det knappast kan anses rimligt att elevrepresentanter skulle ha mer omfattande befogenheter än företrädarna för de anställda. Ingrepp – även partiella sådana – i de nu gällande reglerna förutsätter en prövning av de fastställda principerna för folkhögskoleverksamheten och en dylik prövning är av sådan art att den faller utanför förevarande kommittés kompetens. Frågan om ändring av reglerna om närvarorätt i dessa skolors styrelser tas därför inte upp till behandling i detta sammanhang.

Liksom demokratiutredningen anser kommittén att suppleant för personalföreträdare skall kallas till styrelse- eller nämndsammanträde endast då han skall tjänstgöra i företrädares ställe.

9.4 Jävsbestämmelser

9.4.1 Demokratiutredningen

Demokratiutredningen erinrar inledningsvis om att enligt gällande rätt de jävsregler, som gäller för ledamot av kommunfullmäktige eller landstinget i princip också gäller för den som handlägger ärende i s. k. oreglerade kommunala och landstingskommunala nämnder. Samma regler gäller även för de flesta specialreglerade nämnderna hos landsting. Reglerna innebär, att nämndledamot och annan som handlägger ärende hos nämnden ej får delta i eller närvara vid handläggningen av ärende, som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Begreppet handläggning anses innefatta även förberedandet och verkställigheten av ärende, dock att åtgärd av rent expeditionell natur anses undantagen. Med uttrycket personligen har utmärkts, att ärende som rör vederbörande endast i dennes egenskap av medlem av ett kollektiv inte omfattas av jävsbestämmelsen.

För de flesta kommunala specialreglerade nämnderna (t. ex. byggnadsnämnd, skolstyrelse) samt för vissa landstingskommunala sådana nämnder (t. ex. utbildningsnämnd, styrelse för vårdyrkesskola) gäller de strängare jävsbestämmelserna i 4 § förvaltningslagen.

Enligt 5 § första stycket samma lag får den som är jävig ej handlägga ärendet. Han får dock vidta åtgärd, som ej utan olägligt uppskov kan ombesörjas av annan. Anledningen till att förvaltningslagens jävsbestämmelser skall tillämpas i de specialreglerade nämnderna är främst, att dessa nämnder handlägger ärenden, som direkt ingriper i enskilds privatliv och ekonomiska förhållanden, varför det måste anses vara av synnerlig vikt att handläggningen präglas av opartiskhet.

Enligt utredningens mening bör personalföreträdarna i jävshänseende principiellt jämställas med nämndledamot och annan som har till uppgift att handlägga ärende hos kommunal eller landstingskommunal nämnd. Utredningen erinrar emellertid om att i kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. intagits en undantagsregel av innehåll, att personalföreträdare i ärende där han är ledamot av styrelsen ej skall anses jävig enligt generalklausulen i 4 § första stycket 5 förvaltningslagen enbart av den anledningen att han är förtroendeman eller funktionär i arbetstagarorganisation som har intresse att bevaka i ärendet. Som skäl härför har angetts (prop. 1974:1 bil. 2 s. 46), att det i frågor där de anställdas representanter skall vara ledamöter av styrelsen framstår som särskilt angeläget att representanterna också kan delta i handläggningen. Eftersom förvaltningslagens bestämmelser är tillämpliga blott på vissa specialreglerade kommunala nämnder, kan denna jävssituation uppkomma endast i dessa nämnder. Enligt utredningens mening skulle det vara mindre tillfredsställande, om

personalföreträdarna i sagda nämnder skulle vara sämre ställda än företrädarna i de oreglerade nämnderna.

Utredningen diskuterar slutligen frågan om jäv för personalföreträdare i ärende som rör förhandling om slutande av kollektivavtal, fullgörande av arbetsgivares nya förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ samt 38 § MBL, lagstadgad överläggningsskyldighet, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt samt ärende som rör rättstvist mellan kommun eller landstingskommun och arbetstagarorganisation. Utredningens grundsyn är, att den gängse ordningen i arbetslivet i möjligaste mån bör bibehållas, nämligen att det skall finnas möjlighet för förhandlingspart att överlägga internt och att bestämma handlingslinjer, taktik etc. utan intrång av den andra parten.

Utredningen erinrar om att på det statliga området gäller enligt 15 § i förut nämnda kungörelse (1974:224), att personalföreträdare ej får delta i eller närvara vid statlig myndighets handläggning av frågor som rör

1. förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill,
2. uppsägning av kollektivavtal,
3. arbetskonflikt,
4. rättstvist mellan myndigheten och arbetstagarorganisation.

Utredningen anser, att nämnda begränsningar principiellt bör gälla även på det kommunala området. Regeln i punkt 1 bör emellertid få en sådan utformning att den klart omfattar även arbetsgivarens nya förhandlingsskyldighet enligt 11–14 §§ samt 38 § MBL. Utredningen föreslår i sådant syfte att de avsedda frågorna anges avse förhandling eller överläggning med arbetstagarorganisation och förberedelse därtill som fullgörs enligt lag eller avtal.

Nu angivna jävsregler bör emellertid enligt utredningen förenas med en väsentlig modifikation betingad av de ändrade förutsättningar för personalinflytande som följer av den nya arbetsrättsreformen. Utredningen framhåller, att ikraftträdandet av MBL medfört att en mängd frågor rörande förhållandet mellan kommunerna och landstingskommunerna som arbetsgivare och deras anställda blir föremål för förhandlingar även på nämndnivå. Man får förutsätta, att nämnderna därvid regelmässigt företräds av särskilt utsedda representanter. I normalfallet kan man enligt utredningen utgå från att förhandlingsskyldigheten är fullgjord, innan ärendet tas upp till avgörande i nämnden. I dessa situationer blir jävsfrågan normalt ej hinder för personalrepresentants närvaro. Utredningen anför vidare.

Om de ovan föreslagna jävsbestämmelserna tillämpades undantagslöst, skulle de anställdas representanter vid nämnds behandling i övrigt av medbestämmandefrågor bli att betrakta som jäviga. Detta ter sig inte rimligt mot bakgrund av själva syftet med närvarorätten. För de första kan en huvuduppgift för personalföreträdarna anses vara att följa upp att ärende handlagts i enlighet med gällande samverkans- och medbestämmandenormer och att vid behov anföra synpunkter härpå i nämnden. För det andra kan nämndbehandlingen innebära att nya betraktelsesätt, annan information etc. tillförs ärendet vid nämndbehandlingen. Nämnden kan också komma att inta annan ståndpunkt än t. ex. sina förhandlare, vilket självklart är av direkt personalintresse. Men fall kan tänkas där förberedande förhandlingsdiskussioner och avstämningar hos nämnden ter sig önskvärda. Nämnden måste då kunna överlägga internt som arbetsgivarpart.

Den nu antydda utvecklingen, som är föranledd av arbetsrättsreformen, kan vara ett

skäl att söka anpassa jävsreglerna så att omständigheterna i det enskilda fallet, där förhandlingsrätten kommer in, kan beaktas.

Mot bakgrund av det anförda föreslår utredningen, att nämnd får befogenhet att avgöra om personalföreträdare skall vara att betrakta som jävig vid nämndens handläggning av här avsedda typer av frågor. Huvudregeln skall vara, att jäv föreligger, men möjlighet skall finnas för nämnden att dispensera från jävet. Det förutsätts, att därvid gränserna i praktiken ej sätts så snäva, att de grundläggande företagsdemokratiska idéerna med närvarorätt motverkas. Utredningen framhåller, att om ärende gäller tvist huruvida avtal är förenligt med den politiska demokratin, endast nämndledamöter skall delta i ärendets behandling.

9.4.2 Remissyttranden

Flera remissinstanser har haft invändningar mot de föreslagna jävsbestämmelserna. Sålunda anser *Halmstads kommun*, att bestämmelserna inte går tillräckligt långt. Personalorganens verksamhet avser till icke obetydlig del tillämpningen av gällande lönekollektivavtal. När personalorgan exempelvis behandlar kollektivavtalsreglerade förmåner i visst fall, kan det beslut som fattas sedermera bli föremål för rättstvist med arbetstagarorganisation. Det kan då inte vara lyckligt för balansen mellan parterna att berörd personalföreträdare har medverkat vid nämndens behandling av frågan. Eftersom bl. a. införandet av PSO bidrar till att arbetstagarna får goda möjligheter till insyn och inflytande i praktiskt taget alla övriga frågor som personalorganet handlägger (personalpolitiska frågor, organisationsfrågor etc.), anser kommunen, att starka skäl talar för att personalorganens verksamhet generellt bör undantas från närvarorätt.

Lidingö kommun framhåller, att det är ett främmande inslag i den kommunala beslutsprocessen att medge bevakning genom närvarande ombud i en fråga som ett politiskt organ skall besluta om. I det inte ovanliga fallet, att personalintresset är ett intresse bland flera som det politiska organet har att beakta är redan närvaron av företrädare för detta intresse ägnad att skapa obalans i intresseavvägningen. Man kan nog enligt kommunen också tänka sig situationer, där blotta närvaron av en representant för ett intresse kan hämma den fria diskussionen vid ett nämndsammanträde. Mot den bakgrunden är kommitténs resonemang om tillämpningen av jävsbestämmelsen och rekommendationen till de politiska organen om en generös dispensprövning ett av betänkandets mera besynnerliga inslag.

Den föreslagna dispensregeln avstyrks av *kammarkollegiet, skolöverstyrelsen, länsstyrelserna i Malmöhus* och *Värmlands län, Malmöhus* och *Västerbottens läns landstingskommuner, flera kommuner,* bland dem *Gävle kommun, Stockholms kommuns personalnämnd* samt *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet.*

Stockholms kommuns personalnämnd anser, att den särskilda jävsregel, som utredningen föreslår, är svårtolkad. Man kan fråga sig vilken betydelse den kommer att få, när den så lätt kan sättas ur spel genom dispensregeln. Sistnämnda regel strider mot den syn, som traditionellt har följts i svensk förvaltningsrätt, när det gäller förekomsten av omständigheter som kan

rubba tilltron till personer som har att avgöra ett ärende eller som kan på annat sätt påverka ärendets utgång. *Skolöverstyrelsen* och *Gävle kommun* framhåller, att dispensbefogenheten kan komma att tillämpas godtyckligt och leda till konsekvenser, som är svåra att överblicka. Gävle kommun anser att jävsreglerna därför bör föreskrivas i lag och att möjligheten till dispens bör slopas. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anför likaledes betänkligheter mot dispensregeln men finner att det är svårt att undvara den. *Länsstyrelsen i Värmlands län* påpekar, att en bestämmelse, som ger en myndighet befogenhet att dispensera från en jävsbestämmelse, torde vara unik inom svensk förvaltningslagstiftning, och understryker, att syftet med jävsregler är att upprätthålla tilltron till myndighetens objektivitet och att det är angeläget att denna tilltro inte försvagas. Också *kammarkollegiet* vänder sig mot dispensregeln från principiell synpunkt och ifrågasätter, om regeln behövs.

Å andra sidan anser några remissinstanser, att förslagets jävsregler är alltför långtgående. *TCO* säger sig inte ha något att invända mot att KL:s resp. förvaltningslagens jävsregler skall gälla för personalföreträdare, även om dessa saknar beslutanderätt. TCO kan också godta förslaget att de sedvanliga fackliga jäven, vilka har sin förebild i 15 § kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m., skall gälla för personalföreträdare. Emellertid innebär förslaget, att personalföreträdare skall anses jävig vid bl. a. nämnds handläggning av ärende som rör fullgörande av arbetsgivarens förhandlings- och överläggningsskyldighet enligt lag, en risk för en urholkning av hela närvarorättsreformen. Den föreslagna dispensmöjligheten innebär betydande risker för stora variationer i tillämpningen, vilket inte kan accepteras. TCO hänvisar till möjligheten att i stället ta in kompletterande jävsregler i det medbestämmandeavtal, som enligt förslaget skall utgöra grunden för närvarorätten. Även om det av TCO i remissyttrandet framlagda förslaget att närvarorätten skall lagfästas med facklig initiativrätt skulle vinna bifall, finns det möjlighet att särskilt föreskriva att behovet av jävsregler utöver de lagstadgade skall regleras i medbestämmandeavtal.

Även *LO* och *Svenska kommunalarbetareförbundet* anser, att de föreslagna jävsreglerna går för långt och att de avtalsslutande parterna bör få rätt att i kollektivavtal närmare precisera det eventuella behovet av jävsregler för frågor, som faller under 11–14 §§ och 38 § MBL.

9.4.3 Överväganden

Även om personalföreträdarna avses inte skola delta i själva beslutsfattandet skall de dock ta sådan del i handläggningen av ärenden att de i jävshänseende bör jämställas med ledamot och annan som handlägger ärende i nämnd. Såsom demokratiutredningen föreslagit bör därför en hänvisning ske till de jävsbestämmelser som gäller för dessa.

Demokratiutredningens förslag innefattar emellertid i två hänseenden modifikationer i nu angivna jävsregler. Den ena avser införandet av jäv i vissa ärenden, som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen såsom arbetsgivare samt arbetstagarorganisation, däribland arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11–14 samt 38 §§ MBL; den andra gäller verkan av att personalföreträdare är förtroendeman eller funktionär i arbetstagarorganisation.

Vad beträffar den första modifikationen innefattar denna en skärpning av de bestämmelser som gäller för ledamot. Den föreslagna regeln får ett vidsträckt tillämpningsområde. Demokratiutredningen påpekar, att den omfattar alla förhandlingar som förs enligt MBL:s bestämmelser ävensom förhandlingar och överläggningar som äger rum enligt annan arbetsrättslig lagstiftning, t. ex. den dåvarande lagen (1974:12) om anställningsskydd och lagen (1974:538) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. En sådan situation finner emellertid utredningen inte rimlig mot bakgrunden av syftet med närvarorätten, varför utredningen föreslår en dispensrätt för vederbörande nämnd. Denna avses skola komma till användning i fall då personalföreträdarnas närvaro vid handläggning av fråga av här avsett slag bedöms vara av värde för nämnden. Demokratiutredningen förutsätter vidare, att rätten att meddela dispens i praktiken ej skall tillämpas inom så snäva gränser att de grundläggande företagsdemokratiska idéerna med närvarorätten motverkas. Å andra sidan skall dispens ej lämnas i ärende som gäller tvist huruvida avtal är förenligt med den politiska demokratin.

Med hänsyn till det partsförhållande som föreligger på arbetsmarknaden äger under den pågående försöksverksamheten personalföreträdare regelmässigt inte närvara, då nämnd behandlar frågor rörande tillkomsten av avtal om löne- och anställningsvillkor eller sådan tillämpning av avtal som kan föranleda tvist, ej heller vid handläggning av ärende som kan anses ha direkt samband med utövande av förhandlingsrätt. Skälet härtill är uppenbart. I frågor av nu angivna slag kommer personalföreträdare att framstå som representanter för nämndens motpart. I ett partsförhållande skall vardera parten ha möjlighet att utan insyn från den andra partens sida överlägga och fatta beslut om vilken position han skall inta i en förhandling eller tvist. Ur rättslig synpunkt kan det inte anses tillbörligt, att part skall ha rätt att följa den andra partens interna överläggning och söka inverka på beslutet, särskilt om denna rätt är ensidig. Det framstår också som egendomligt att en till motparten nära knuten representant skall kunna få sin mening antecknad i nämndens protokoll. Vad nu sagts gäller uppenbarligen hela det område som avses med den av utredningen föreslagna bestämmelsen.

Det torde såsom demokratiutredningen funnit vara nödvändigt med en bestämmelse som tillgodoser nämnds behov att kunna överlägga internt i nu ifrågavarande ärenden. Demokratiutredningen framhåller emellertid att man kan förutsätta att nämnd vid fullgörande av sin förhandlingsskyldighet regelmässigt företräds av särskilt utsedda representanter och att man i normalfallet kan utgå från att denna skyldighet är fullgjord innan ärendet tas upp till avgörande i nämnden. Bestämmelsen skulle då ej utgöra något hinder för personalföreträdares närvaro. I övriga fall liksom då nämnden exempelvis intar en annan ståndpunkt än sina förhandlare öppnar utredningens förslag en möjlighet för nämnden att genom enkelt majoritetsbeslut tillåta personalföreträdare att trots jävssituationen delta i handläggningen, om nämnden finner skäl därtill.

Den föreslagna konstruktionen synes egendomlig och ter sig främmande för vårt rättssystem. Visserligen är närvarorätten ett rättsligt institut av specifik natur som i sig innebär avvikelser från tidigare vedertagna normer men det synes ändå svårt att acceptera en regel av angivna innebörd, nämligen att ett förhållande som godtagits såsom diskvalificerande för personalföreträdare lätt skall kunna lämnas därhän genom nämndens beslut efter

diskretionär prövning. Utöver de betänkligheter som kan anföras från rättsteoretiska synpunkter må framhållas att det kan befaras att en dispensmöjlighet av angivet slag skulle leda till en godtycklig praxis. Över huvud är konsekvenserna av en sådan regel svåra att överblicka.

Ej heller kan den av några remissinstanser anvisade utvägen att jävsreglerna i större eller mindre omfattning skall regleras i kollektivavtal anses acceptabel. Eftersom avsikten med den föreslagna bestämmelsen, såsom arbetsdomstolen påpekat, torde vara att utesluta närvarorätt inte endast för personalföreträdare som tillhör organisation vilken berörs av ärendet i fråga utan för alla personalförerädare, är det i själva verket närmast fråga om hur nämnd skall vara sammansatt vid handläggning av ärenden av vissa slag och inte någon jävssituation. Och nämnds sammansättning är en så central fråga, att den måste få sin reglering i lag och inte i kollektivavtal.

Sammanfattningsvis kan framhållas, att de ärenden det här är fråga om inte är lämpade för behandling i närvaro av personalföreträdare. Närvarorätt i dessa fall torde dessutom vara av mindre betydelse, eftersom det på grund av ärendenas art alltid föreligger goda möjligheter för personalen och dess organisationer att i annan ordning lägga fram och argumentera för sina synpunkter och önskemål.

Ifrågavarande ärenden bör således undantas från närvarorätten och någon dispensrätt för vederbörande nämnd bör inte finnas. Eftersom det här inte är fråga om en jävssituation i vedertagen mening utan om undantag från närvarorättens tillämpningsområde, bör vidare stadgandet få sin plats bland övriga bestämmelser som anger närvarorättens omfattning.

Vad gäller den andra modifikationen grundar sig denna närmast på att personalföreträdare enligt demokratiutredningens förslag har en i väsentliga hänseenden annorlunda uppgift än föredragande tjänsteman eller tillkallad sakkunnig. Hans huvuduppgift är (betänk. s. 187) att framföra arbetstagarnas synpunkter på ärendenas handläggning, medan tjänstemannen eller den sakkunnige skall framföra rent fackmannamässiga synpunkter. Godtar man en närvarorätt av sådant innehåll, förefaller det ologiskt att anse jäv föreligga av den anledningen att personalrepresentanten har en nära anknytning till en arbetstagarorganisation. På den statliga sidan har man i kungörelsen om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. tagit in en föreskrift som klargör att personalrepresentant, som samtidigt är förtroendeman eller funktionär hos arbetstagarorganisation, i särskilt angivna fall har möjlighet att, utan hinder av bestämmelserna i 4 § första stycket 5 förvaltningslagen, delta i myndighetens handläggning också av ärende där organisationen har intressen att bevaka. Samma gäller vid beslut i ärende där personalföreträdaren på sin arbetstagarorganisations vägnar deltagit i förhandling i ärendet enligt MBL. En undantagsbestämmelse synes kunna utformas på enahanda sätt såvitt gäller det kommunala och landstingskommunala området.

9.5 Besvärsfrågor

Närvarorätt innebär endast en laglig rätt för personalrepresentant att med vissa befogenheter delta i styrelsens eller annan nämnds sammanträden vid handläggningen av vissa ärenden. Om vederbörande begagnar sig av denna

rätt eller ej är utan betydelse för giltigheten av styrelsens eller nämndens beslut.

Däremot är det för giltigheten av vikt att de formella föreskrifter som omgärdar närvarorätten iakttas. Enligt förslaget skall kallelse av personalföreträdare till sammanträde ske i samma ordning som gäller för kallelse av ledamot. Uteblir personalrepresentant från sammanträde på grund av felaktighet i kallelseförfarandet, föreligger sådant formfel att beslut som fattats på sammanträdet inte har tillkommit i laga ordning och följaktligen skall undanröjas i händelse av besvär. Detsamma bör gälla om personalrepresentant felaktigt vägras att närvara vid behandling av ärende där närvarorätt föreligger liksom också då personalföreträdare tillåts närvara vid behandling av ärende där närvarorätt enligt lag saknas.

9.6 Personalföreträdares ansvar

9.6.1 Demokratiutredningen

Beträffande revisionsansvaret anför demokratiutredningen, att revisionsreglerna i KL avser nämndernas verksamhet. Det är således nämndledamöterna som kollektiv som beviljas resp. inte beviljas ansvarsfrihet. Nämndens personal berörs ej direkt av ansvarsfrihetsfrågan. En annan sak är, framhåller utredningen, att vägrad ansvarsfrihet indirekt i vissa situationer kan leda till skadestånds- eller straffansvar för försumlig befattningshavare. Ej heller synes enligt utredningen mot bakgrund av utformningen av gällande revisionsregler sådant ansvar ha någon relevans för personalföreträdare. I kommunalrättslig mening kan nämligen dessa inte sägas tillhöra nämnden.

Vad angår det skadeståndsrättsliga ansvar som gäller för nämndledamot och annan handläggare anser utredningen att detta normalt ej bör kunna tillämpas på personalföreträdare i denna hans egenskap. Utredningen grundar sin uppfattning främst på det förhållandet att personalföreträdarna endast har till uppgift att vid nämndens sammanträden framföra personalens synpunkter på ärendenas handläggning. Det förefaller inte rimligt att deras lämnande av synpunkter skulle kunna leda till skadeståndsansvar.

I fråga om det straffrättsliga ansvaret behandlar utredningen spörsmålet huruvida brottsbalkens straffregler i 20 kap. 1 § (oriktig myndighetsutövning av olika typer), 2 § (mutbrott) och 3 § (brott mot tystnadsplikt) berör personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Vad angår oriktig myndighetsutövning framhåller utredningen att ansvarskretsen för sådant brott utgörs av de personer, som kan anses utöva myndighet; undantagen är dock ledamot av beslutande statlig eller kommunal församling. Personalföreträdare kan enligt utredningen med hänsyn till sina arbetsuppgifter icke hänföras till denna krets. Av samma skäl bör de enligt utredningens mening ej heller kunna drabbas av ansvar för medverkan till sådant brott (23 kap. 4 §).

Utredningen anser det vara tveksamt om personalföreträdarna omfattas av straffbestämmelsen om mutbrott, eftersom det ej torde kunna betraktas som någon tjänsteutövning i brottsbalkens mening att såsom företrädare för de anställda närvara vid kommunal eller landstingskommunal nämnds sam-

manträde. I och för sig kunde det finnas skäl att överväga att i lagrummet införa en särskild bestämmelse om att även personalföreträdare i kommunal och landstingskommunal nämnd skall omfattas av stadgandet om mutbrott. Under hänvisning till att personalföreträdarna avses skola ha endast närvaro- och yttranderätt och således sakna formell möjlighet att ta del i själva nämndbeslutet anser utredningen dock att det praktiska behovet av en sådan regel är ringa.

Något disciplinärt ansvar enligt i lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) eller i kollektivavtal intagna regler om sådant ansvar för arbetstagare i kommunal tjänst kan enligt utredningen aldrig bli aktuellt för personalföreträdare i denna deras egenskap.

I fråga om tystnadsplikt och utlämnande av hemlig handling innebär utredningens förslag att personalföreträdare skall helt jämställas med nämndledamot och annan handläggare.

9.6.2 Remissyttranden

Endast ett fåtal remissinstanser har tagit upp frågan om personalföreträdares ansvar till behandling.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet delar utredningens uppfattning, att närvarorätten inte bör medföra ansvar för personalföreträdarna annat än i fackligt avseende. Enligt *JO* har ståndpunkten att disciplinärt ansvar inte kan bli aktuellt för personalföreträdare goda skäl för sig, särskilt som nämndledamöterna inte är underkastade sådant ansvar. Däremot delar JO inte uppfattningen att det skulle finnas ringa praktiskt behov av en regel som gör brottsbalkens bestämmelser om mutbrott tillämpliga på personalföreträdarna. Frågan bör enligt JO:s mening övervägas ytterligare. Även *arbetsdomstolen* anser att ansvarsfrågorna bör ytterligare klarläggas särskilt med avseende på personalföreträdare som inte samtidigt är arbetstagare.

9.6.3 Överväganden

Enligt förslaget har personalföreträdare till uppgift att framföra och bevaka personalens intressen, att informera och att motta information. Närvarorätten avses skola ge vidgade insyns-, informations- och kontaktmöjligheter och därigenom bredda nämnds beslutsunderlag. Den innebär en rätt för personalen att för ovan angivna ändamål genom särskilt utsedda ombud låta sig representeras vid nämndsammanträden, som eljest är slutna. Någon skyldighet att begagna denna rätt föreligger inte. Rättsligt sett fungerar en nämnd även om personalföreträdarna underlåter att delta i sammanträdet.

Mot den nu angivna bakgrunden synes det ansvar som personalföreträdare kan ådra sig i denna sin egenskap vara begränsat.

Revisionsansvar

Beträffande revisionsansvaret gäller enligt 5 kap. 3 § KL att kommuns eller landstingskommuns revisorer skall granska styrelsens och övriga nämnders verksamhet. De skall pröva om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna

är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig. Som demokratiutredningen påpekat riktas revisionsanmärkning eller erinran mot nämnden som organ och ej mot de enskilda ledamöterna. Närvarorättsinstitutets konstruktion är såsom framgår av det förut sagda av den art, att personalföreträdarna i kommunalrättslig mening inte kan anses ingå i nämnden som sådan. De berörs därför över huvud inte av frågan om ansvarsfrihet.

Skadeståndsansvar

Det skadeståndsrättsliga ansvaret regleras numera genom skadeståndslagen (1972:207). 2 kap. 1 och 4 §§ i denna lag innehåller huvudregeln för skadeståndsansvar, nämligen att var och en som uppsåtligen eller av vårdslöshet vållar person- eller sakskada eller som genom brott vållar förmögenhetsskada skall ersätta skadan. Beträffande arbetsgivares ansvar stadgas i 3 kap. 1 § att den som har arbetstagare i sin tjänst skall ersätta person- eller sakskada som arbetstagaren vållar genom fel eller försummelse i tjänsten. Vidare stadgas i 3 kap. 2 §, att staten eller kommun skall ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada, som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Vad som sägs om kommun gäller även bl. a. landstingskommun och kommunalförbund. I motiven till bestämmelsen (prop. 1972:5 s. 502) sägs att denna genom den valda formuleringen kommer att omfatta åtskilliga beslut eller åtgärder som ingår endast som led i myndighetsutövningen men som är reglerade av offentligrättsliga föreskrifter och indirekt kan få rättsliga konsekvenser för den enskilde. Detta menar man kommer också att gälla vissa andra handlingar som står i ett mycket nära tidsmässigt och funktionellt samband med myndighetsutövningen. Fel som begås på t. ex. det förberedande stadiet av ett förvaltningsärende leder inte sällan till att den enskilde lider skada även i de fall då någon anmärkning inte kan riktas mot den som träffat det slutliga avgörandet.

4 kap. 1 § innehåller bestämmelsen att arbetstagare är ansvarig för skada, som han vållar genom fel eller försummelse i tjänsten, endast i den mån synnerliga skäl föreligger med hänsyn till handlingens beskaffenhet, arbetstagarens ställning, den skadelidandes intresse och övriga omständigheter.

Skadeståndsansvar synes normalt inte kunna uppkomma för personalföreträdare. Visserligen ingår i deras uppgifter att tillföra handläggningen upplysningar och synpunkter som kan inverka på nämndens beslut men de torde ändå få anses vara så skilda från själva beslutsfattandet, att skadeståndsskyldighet normalt inte bör åvila dem i anledning av ett felaktigt beslut. Däremot torde av gällande rätt följa att skadeståndsskyldighet för kommunen kan uppkomma i fall där ett förvaltningsbeslut blivit felaktigt på grund av att man begagnat sig av oriktiga uppgifter från personalföreträdare. Någon särskild författningsreglering härom är därför inte erforderlig.

Myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning

20 kap. brottsbalken innehåller bestämmelser om särskilda brott av offentliga funktionärer m. fl. Till dessa brott hör myndighetsmissbruk och vårdslös myndighetsutövning (1 §).

Beträffande bestämmelserna härom må framhållas, att ett av rekvisiten för lagrummets tillämplighet är att det oriktiga förfarandet ägt rum i myndighetsutövning. I förarbetena till lagrummet (SOU 1972:1 s. 130) har understrukits, att det således måste vara fråga om sådana beslut och andra åtgärder av offentliga funktionärer som skapar icke-privaträttsliga plikter eller rättigheter, däremot i princip inte förberedande åtgärder som ingår som led i den verksamhet, vars slutmål är nyssnämnda beslut eller åtgärder. Föredragande statsrådet anförde härom (prop. 1975:78 s. 145), att det av stadgandets avfattning framgår att straffansvaret avser den eller de personer som fattar det beslut eller vidtar den åtgärd som utgör myndighetsutövningen. Föredragande eller annan som är närvarande vid den slutliga handläggningen utan att formellt delta i beslutsfattandet, kan således inte drabbas av ansvar enligt 1 §; detta gäller enligt uttalande i propositionen även om han enligt föreskrift i instruktion e. d. haft att anmäla skiljaktig mening och underlåtit att göra det.

Däremot kan föredragande eller annan närvarande som inte är beslutsfattare, om han genom fel eller försummelse under ärendes handläggning orsakar att ett oriktigt beslut fattas, ådra sig ansvar för medverkan till brott enligt 1 § på grund av reglerna i 23 kap. 4 §.

I personalföreträdares befogenheter skall som tidigare nämnts inte ingå möjlighet att själv fatta eller att delta i något beslut. Han faller därför uppenbarligen inte in under bestämmelsen i 20 kap. 1 §.

Å andra sidan kan personalföreträdare – liksom varje annan person – ådra sig ansvar för medverkan till brott av här ifrågavarande slag. Någon särskild bestämmelse härom erfordras inte.

Mutbrott

Om mutbrott stadgas i 20 kap. 2 § brottsbalken. Lagrummet erhöll sin nuvarande lydelse genom lag 1982:102, som trädde i kraft den 1 april 1982. Den nya lydelsen innebär bl. a. en samordning av mut- och bestickningsansvaret för offentliga och privata funktionärer; i princip gäller numera samma regler för arbets- och uppdragstagare i offentlig och privat verksamhet. Lagrummet lyder sålunda.

Arbetstagare som mottager, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, dömes för *mutbrott* till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt dömes till fängelse i högst sex år.

Vad i första stycket sägs om arbetstagare äger motsvarande tillämpning på

1. ledamot av styrelse, verk, nämnd, kommitté eller annan sådan myndighet som hör till staten eller till kommun, landstingskommun, kommunalförbund, kyrklig samfällighet, allmän försäkringskassa eller till någon sådan arbetsgivare som avses i 1 kap. 1 § 3 lagen (1976:600) om offentlig anställning,
2. den som utövar uppdrag som är reglerat i författning,

3. krigsman eller annan som fullgör lagstadgad tjänsteplikt,
4. den som utan att inneha anställning eller uppdrag som nu har sagts utövar myndighet och
5. den som i annat fall än som avses i 1–4 på grund av förtroendeställning såsom sysloman eller eljest fått att för annan sköta rättslig eller ekonomisk angelägenhet eller öva tillsyn å skötseln av sådan angelägenhet.

I fråga om kretsen av personer, som faller under mutansvarsbestämmelserna, anförde föredragande statsrådet bl. a. följande (prop. 1975/76:176 s. 33).

I kommittéförslaget lämnas också anställda hos ideella föreningar utanför den mutansvariga kretsen. Som skäl härför anförs dels att flertalet sådana föreningar i allmänhet saknar anställda, dels att deras verksamhet i allt väsentligt berör endast medlemmarnas interna intressen. Även på denna punkt har kommittéförslaget kritiserats och förslag har väckts att anställda hos föreningar generellt bör vara underkastade mutansvar. För min del vill jag påpeka att det otvivelaktigt finns ideella föreningar som förvaltar stora ekonomiska värden eller i avsevärd utsträckning träder i rättsliga förbindelser med tredje man eller centralt styr verksamheten på ett visst område av samhällslivet. Exempel härpå utgör arbetsmarknadens olika organisationer. Visserligen inryms förtroendevald ombudsman som deltar i verksamheten i den personkrets som kan ådömas ansvar för trolöshet mot huvudman och är därmed underkastad mutansvar. Men de många tjänstemän på bl. a. arbetsmarknadsorganisationernas utredningsavdelningar som fullgör ofta maktpåliggande uppgifter skulle med kommitténs förslag falla utanför mutansvarskretsen; motsvarande gäller inom de religiösa, politiska, kulturella, vetenskapliga, välgörande, idrottsliga etc. föreningar som finns i stort antal i vårt land. Övervägande skäl talar enligt min mening för att även anställda hos ideella föreningar generellt underkastas mutansvar.

Med de utvidgningar av personkretsen som jag således förordar kommer praktiskt taget alla som är anställda hos juridisk person här i landet att omfattas av mutansvar. För enkelhetens skull bör lagstiftningen utgå från att anställd hos juridisk person har mutansvar.

Vissa remissinstanser uttalade sig för en utsträckning av mutansvaret till samtliga uppdragstagare hos stat och kommun, till entreprenörer och konsulter även inom den privata sektorn etc. Föredragande statsrådet avvisade denna tanke såvitt angick materiella uppdrag samt anförde vidare (prop. s. 34 f).

I fråga om immateriella uppdrag kan större tvekan råda. Till sådana uppdragstagare kan enligt kommittén hänföras bl. a. den som sysslar med rådgivning eller annan konsultation i juridiska, tekniska och ekonomiska frågor, den som åtar sig att utföra en värdering av något slag, den som åtar sig granskning eller kontroll, den som åtar sig att göra en faktasamlande utredning av något slag t. ex. opinionsundersökning eller den som åtar sig att bearbeta eller förbereda ett visst ärende. Kommittéförslaget innebär, som jag nyss nämnt, att man ur denna rika flora av immateriella uppdrag väljer att lägga under mutansvar sådana uppdragstagare som står i påtaglig förtroendeställning i förhållande till huvudmannen. De remissinstanser som enligt vad jag nyss har nämnt vill utsträcka mutansvaret ytterligare har enligt min mening delvis missuppfattat omfattningen av den personkrets som enligt kommittéförslaget faller in under mutansvaret. Jag är därför inte beredd att nu förorda en utvidgning av mutansvaret att omfatta även andra uppdragstagare än dem som kan underkastas ansvar för trolöshet mot huvudman.

Enligt vad som tidigare föreslagits skall till personalföreträdare utses den som innehar anställning hos kommunen resp. landstingskommunen och uppdraget är även reglerat i författning. Med den utformning 20 kap. 2 § brotts-

balken numera erhållit torde företrädare för personalen därmed falla inom den personkrets, som omfattas av mutansvaret. I den mån mutan kan anses ha samband med anställningen, är han underkastad ansvar enligt 2 § första stycket. Någon anledning att undanta personalföreträdare från tillämpningen av dessa bestämmelser föreligger inte.

Brott mot tystnadsplikt

För att personalföreträdare skall kunna fullgöra sin uppgift på ett tillfredsställande sätt är det nödvändigt att han får en omfattande insyn i vederbörande nämnds verksamhet samt att han får möjlighet att vidarebefordra de uppgifter han fått del av. En del uppgifter är emellertid av sådan art att de är belagda med sekretess, dvs. de får normalt inte lämnas ut till enskild.

Vid tillkomsten av MBL behandlades frågan om arbetstagarorganisations rätt till information. Bestämmelser härom intogs i 19–22 §§ i lagen. 19 § innehåller sålunda regler som öppnar möjlighet för kollektivavtalsbundna arbetstagarorganisationer att från arbetsgivaren i princip få del av allt det material som organisationerna behöver för att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Arbetsgivaren skall enligt bestämmelserna fortlöpande hålla organisationerna underrättade om hur hans verksamhet utvecklas produktionsmässigt och ekonomiskt liksom om riktlinjerna för personalpolitiken. Arbetstagarorganisationerna har för ändamålet också rätt att ta del av arbetsgivarens böcker, räkenskaper och andra handlingar rörande arbetsgivarens verksamhet.

Uppgifter som saknar betydelse för förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare faller utanför rätten till information liksom t. ex. uppgifter om anställdas personliga förhållanden, som inte har betydelse för någon aktuell facklig fråga. Rätt till information föreligger inte heller beträffande förhållanden som rör arbetsgivarens dispositioner i en förestående eller redan utbruten facklig konflikt. Utanför informationsskyldigheten faller också vissa förhållanden där jävsaspekter gör sig gällande, utvecklingsarbete av synnerligen hemlig natur och liknande.

Frågan om arbetstagarnas rätt till insyn har naturligtvis samband med frågan om tystnadsplikt för den som tar emot informationen. Helt uppenbart är att många uppgifter, som har intresse för de anställda, är av sådant slag att de inte kan spridas utan att vålla skada för arbetsgivaren eller annan. För att de anställda skall kunna ges inblick i arbetsgivarens verksamhet krävs därför ofta att informationen stannar hos dem och inte blir känd för utomstående. Utan tystnadsplikt i sådana fall kan man inte ge de anställda rätt till information.

I 21 § MBL har tagits in regler om tystnadsplikt beträffande uppgifter vars hemlighållande är av betydelse t. ex. med hänsyn till arbetsgivarens affärsförhållanden eller ekonomiska förhållanden i övrigt eller till enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden. Fråga om tystnadsplikt skall i första hand avgöras efter förhandling mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisation. Förhandlingen kan avse inte bara om tystnadsplikt över huvud skall förekomma. Även frågan hur långt part får föra vidare den erhållna informationen, t. ex. inom den egna organisationen, kan bli föremål för förhandling. Utan hinder av tystnadsplikt får dock alltid information föras vidare till

ledamot i styrelsen för arbetstagarorganisation (22 § MBL). I sådant fall gäller tystnadsplikten även för styrelseledamoten.

Uppnås inte enighet vid förhandling om tystnadsplikt kan den uppgiftslämnande parten föra frågan till arbetsdomstolen. Domstolen skall förordna om tystnadsplikt i den mån det kan antas att det annars skulle föreligga risk för väsentlig skada för part eller annan. Därvid är det från konkurrenssynpunkt betydelsefulla frågor som främst träder i förgrunden men det kan också röra sig om ömtåliga personliga förhållanden. Brott mot tystnadsplikt kan medföra skadeståndsskyldighet (56 § MBL).

När det gäller styrelserepresentanter för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar finns inga i lag meddelade föreskrifter om tystnadsplikt. I prop. 1975/76:166 med förslag till lag om styrelserepresentation för de anställda i aktiebolag och ekonomiska föreningar berörde föredragande statsrådet frågan om arbetstagarrepresentants tystnadsplikt. Han hänvisade till vad han i samma fråga anfört i 1972 års lagstiftningsärende om styrelserepresentation. I propositionen till 1972 års lag yttrade han bl. a. (prop. 1972:116 s. 134 f.).

Enligt min mening är det av stor betydelse att företagsledningen eftersträvar största möjliga öppenhet gentemot de anställda rörande företagets förhållanden. Att de anställda överlag får tillräcklig information om företagsledningens beslut är redan i och för sig av värde från företagsdemokratisk synpunkt. I detta speciella sammanhang finns det anledning att ta fasta på att en sådan öppen attityd gentemot de anställda bör underlätta för arbetstagarledamöterna att fullgöra sitt uppdrag. Det är emellertid ofrånkomligt att även den interna informationen i viss utsträckning måste begränsas av hänsyn till företagets intressen. Frågan blir då om och i vad mån arbetstagarledamöterna bör ha möjlighet att samråda med ledamöter i företagsnämnden och andra förtroendevalda även om sådant som i princip bör hållas hemligt. För egen del anser jag mig varken kunna eller böra ange några riktlinjer för arbetstagarledamöternas handlande i sådana fall. Den avvägning som här måste göras mellan olika intressen förutsätter enligt min mening att frågan i varje särskilt fall tas upp till diskussion i styrelsen. På den vägen bör det vara möjligt att efter hand utveckla en praxis som tillgodoser såväl företagets som de anställdas intressen.

I motiven till kungörelsen (1974:224) om personalföreträdare i statlig myndighets styrelse m. m. diskuterades frågor om tystnadsplikt. Styrelserepresentationsutredningen (STRU) hade funnit, att det skulle kunna bli besvärande för personalrepresentant att vara förhindrad att yppa hemlig uppgift för att belysa viss fråga vid kontakt med t. ex. styrelsen i den lokala fackliga organisationen, och föreslog därför viss dispensmöjlighet.

Föredragande statsrådet hade emellertid uppfattningen att personalföreträdare såvitt möjligt borde behandlas på samma sätt som styrelseledamöter, när fråga är om rätt att föra hemlig uppgift vidare. Han yttrade bl. a. (prop. 1974:1 bil. 2 s. 47).

Även i de fall då sekretess eller tystnadsplikt har stadgats i det allmännas intresse, bör enligt min mening detta intresse tillmätas större vikt än det i och för sig legitima intresse av att kunna yppa hemlig uppgift som personalföreträdare kan ha i viss fråga. Jag är därför inte benägen förorda någon särskild lagstiftning för att tillgodose personalföreträdares möjligheter att yppa hemlig uppgift.

För personalföreträdare inom den statliga sektorn gäller således samma sekretessbestämmelser som för annan ledamot. De anses falla under stad-

gandet i 1 kap. 6 § i den sedan den 1 januari 1981 gällande sekretesslagen (1980:100).

I princip faller den offentliga sektorn inom MBL:s tillämpningsområde. Förutsättningarna för meddelande av information är emellertid helt annorlunda inom denna sektor. Till skillnad från den privata sektorn är nämligen utgångspunkten att envar har rätt att ta del av allmänna handlingar. Undantag härifrån kan ske endast genom bestämmelse i lag. Något utrymme för avtal om tystnadsplikt för offentliga funktionärer finns inte (jfr 2 kap. 5 § LOA). Bestämmelser om förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller på annat sätt, fanns tidigare spridda i ett stort antal författningar. Numera är de samlade i en enda författning, nyss nämnda sekretesslag. Bestämmelserna i denna lag äger företräde framför motsvarande stadgandena i MBL. Man har emellertid sökt förverkliga önskemålet att de offentligt anställda skall ha samma rätt till information som de privatanställda.

I sådant syfte har i 14 kap. 7 § första stycket intagits bestämmelsen att i vissa fall den stadgade sekretessen inte skall utgöra hinder mot att myndighet fullgör vad som i lag är föreskrivet om skyldighet att lämna information till bl. a. företrädare för arbetstagarorganisation. De fall som avses är sekretess enligt 6 kap. 1–5, 7 och 8 §§ (sekretess med hänsyn till det allmännas ekonomiska intressen), 7 kap. 8 och 11 §§ (sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden) samt 8 kap. 2 och 8–10 §§ (sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds ekonomiska förhållanden).

Denna vidgade rätt till information förutsätter givetvis att tystnadsplikt införs för den som får del av uppgifter vilka inte får spridas utan begränsningar. Om den som tar emot informationen är anställd hos myndigheten i fråga eller eljest är knuten till denna på sätt som anges i 1 kap. 6 § samma lag, gäller enligt 14 kap. 7 § andra stycket första meningen för honom samma förbud att lämna ut eller utnyttja uppgiften som gäller hos myndigheten. Dock görs i andra meningen den begränsningen i tystnadsplikten, att mottagaren av informationen utan hinder av förbudet får lämna uppgiften vidare till ledamot i organisationens styrelse, om han underrättar denne om förbudet. Om så sker gäller enligt tredje meningen förbudet också för styrelseledamoten. Jämlikt 7 § tredje stycket äger företrädare för arbetstagarorganisation utnyttja mottagen uppgift för sitt uppdrag utan hinder av att förbud gäller enligt sekretesslagen att lämna ut eller utnyttja uppgiften. Därvid får han dock inte röja uppgiften för annan.

Den åberopade bestämmelsen i 1 kap. 6 § lyder.

Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften.

Om den företrädare för arbetstagarorganisationen som skall få information med stöd av 7 § första stycket inte är knuten till myndigheten på det sätt som anges i 1 kap. 6 § gäller enligt 14 kap. 10 § första stycket, att myndigheten får uppställa förbehåll, som inskränker hans rätt att lämna uppgift vidare eller att utnyttja uppgift. Har sådant förbehåll uppställts, skall jämlikt tredje

stycket i samma paragraf beträffande förbehållet gälla vad som föreskrivs i 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket angående förbud att lämna ut eller utnyttja uppgift.

Frågan om tystnadsplikt för kommunala personalföreträdare var inte aktuell vid tillkomsten av sekretesslagen. Frågan har därför inte särskilt beaktats i denna och är något oklar.

Genom sin verksamhet får personalföreträdarna en mycket nära anknytning till vederbörande nämnd men de skall enligt förslaget utses och även entledigas av vederbörande arbetstagarorganisationer och kan inte anses som ledamöter eller anställda i nämnden. Deras uppdrag är ej heller sådant att de kan sägas utöva sin verksamhet för det allmännas räkning. Tystnadsplikt kan därför inte åvila dem på grund av bestämmelsen i 1 kap. 6 § sekretesslagen.

Ej heller torde stadgandena i 14 kap. 7 § första stycket och 10 § första stycket andra meningen vara tillämpliga på dem. Dessa stadganden gäller nämligen endast om mottagaren av den sekretessbelagda uppgiften är – bortsett från skyddsombud – företrädare för arbetstagarorganisation. Enligt förslaget skall personalföreträdarna emellertid inte representera arbetstagarorganisationerna utan fungera som ombud för de i kommunen resp. landstingskommunen anställda, däribland även de som inte tillhör någon organisation. Det förhållandet att personalföreträdarna avses skola utses av organisationerna och även kunna entledigas av dessa förändrar inte deras ställning.

Med den utformning sekretesslagen fått synes därför tystnadsplikt kunna åläggas personalföreträdare endast med tillämpning av 14 kap. 9 §. Om myndighet finner att sådan risk för skada, men eller annan olägenhet, som enligt bestämmelse om sekretess utgör hinder att lämna uppgift till enskild, kan undanröjas genom förbehåll som inskränker den enskildes rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den skall således myndigheten uppställa sådant förbehåll, när uppgiften utlämnas.

En dylik reglering av tystnadsplikten torde dock från praktiska synpunkter te sig mindre lämplig. Även om det inte särskilt ofta inträffar att sekretessbelagda uppgifter förekommer vid nämnds sammanträden, speciellt om man bortser från myndighetsutövningsärenden mot enskild som ju enligt förslaget inte skall omfattas av närvarorätten, så innebär dock bestämmelserna i 9 § att nämnd i varje särskilt fall, då sådan uppgift föreligger, skall pröva huruvida förbehåll är till fyllest för att undanröja risken vid yppande av uppgiften samt besluta om förbehållets innehåll. En lämpligare reglering, som också ligger nära till hands med hänsyn till personalföreträdarnas nära anknytning till nämnden, är att genom bestämmelse i sekretesslagen jämställa personalföreträdare med nämndledamot. Detta kan ske genom ett tillägg till 6 § i 1 kap., exempelvis i form av ett andra stycke, i vilket stadgas att vad i första stycket sägs också skall gälla för personalföreträdare i kommunal eller landstingskommunal nämnd. För att personalföreträdaren skall kunna fullgöra sitt uppdrag erfordras därjämte ett stadgande av samma innehåll som i 14 kap. 7 § andra stycket andra och tredje meningarna samt tredje stycket angående möjlighet att föra vidare eller utnyttja uppgift. En reglering av antytt slag torde ligga i linje med vad föredragande statsrådet uttalat i propositionen till sekretesslagen (prop. 1979/80:2 Del A s. 339), nämligen att det fortsatta

reformarbetet på arbetsrättens område kan aktualisera en översyn längre fram av de nya sekretessreglerna.

Disciplinansvar

Uppdrag som personalföreträdare utgör inte någon anställning. Såsom demokratiutredningen påpekat kan därför t. ex. bestämmelserna om disciplinansvar i lagen (1976:600) om offentlig anställning inte bli aktuella vid sådana uppdrag.

10 Facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt

I kommitténs direktiv har föredragande statsrådet erinrat om att frågan om andra former än PSO för samverkan mellan de anställda och arbetsgivarna har aktualiserats i debatten under senare år ävensom att det enligt medbestämmandeavtal för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S) finns bl. a. medbestämmandeformerna facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt. Enligt direktiven bör kommittén överväga om och i vilken utsträckning dessa båda medbestämmandeformer kan tillämpas inom den kommunala sektorn.

10.1 MBL och MBA-S m. m.

I 32 § MBL stadgas, att det mellan parter som träffar kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor bör, om arbetstagarparten begär det, även träffas kollektivavtal om medbestämmanderätt för arbetstagarna i frågor som avser ingående och upphörande av anställningsavtal, ledningen och fördelningen av arbetet och verksamhetens bedrivande i övrigt. I sådant kollektivavtal kan parterna, med beaktande av vad som föreskrivs i 3 § MBL, bestämma att beslut, som annars skulle fattas av arbetsgivaren, skall fattas av företrädare för arbetstagarna eller av särskilt inrättat PSO. I nämnda 3 § stadgas, att om lag eller med stöd av lag meddelad författning innehåller föreskrift som avviker från MBL, så gäller den föreskriften.

Med stöd av 32 § MBL har ingåtts medbestämmandeavtal för vissa områden inom den offentliga sektorn, nämligen den 2 mars 1978 för det statliga arbetstagarområdet (MBA-S), den 25 april 1978 för riksdagens och dess verks område (MBA-R), den 5 oktober 1978 för det icke-statliga läraområdet (MBA-L), den 17 oktober 1979 för vissa arbetstagare vid folkhögskola (MBA-Fh), den 16 december 1980 för vissa arbetstagare vid Sveriges geologiska undersökning (MBA-SGU) samt den 17 december 1981 för försäkringskasseområdet – försäkringskassefrågor m. m. (MBA-FK). Avtalen MBA-L och MBA-Fh gäller vissa frågor hos statlig myndighet som rör förhållandet mellan staten och sådana arbetstagare som innehar statligt reglerade anställningar t. ex. skolledare eller lärare hos kommun eller landstingskommun.

I avtalen anges vissa former för lokalt medbestämmande. Dessa är medbestämmandeform

A. som innebär skyldighet för myndigheten att förhandla innan beslut fattas,

B. som innefattar facklig vetorätt, och
C. som avser facklig självbestämmanderätt.

Av dessa har medbestämmandeformen A kunnat regleras direkt i avtalen. Beträffande medbestämmandeformerna B och C inträder vissa komplikationer, eftersom de innefattar ett överlämnande av vederbörande myndighets beslutsbefogenhet till utomstående. I annat sammanhang (se prop. 1976/77:137 s. 19–21, 101 f. och 110) har uttalats, att man inom den statliga sektorn inte torde kunna lämna över beslutsbefogenheten direkt genom ett medbestämmandeavtal. Överlämnandet skall enligt RF ske i offentligrättslig ordning. Med anledning därav intogs i MBA-S och MBA-SVS en överenskommelse om att statens arbetsgivarverk (SAV) skulle hos regeringen hemställa om beslut om medbestämmandeformerna B och C samt deras användningsområden. Sådan hemställan har skett och regeringen har med anledning därav utfärdat förordningen (1978:592) om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst m. m. (omtryckt 1982:373). Motsvarande har skett inom det icke-statliga läraområdet och beträffande folkhögskolorna genom förordningen (1978:829) om vissa medbestämmandeformer i statligt reglerade lärartjänster m. fl. (ändrad 1979:1095).

Vad angår riksdagen och dess verk innehåller MBA-R en förpliktelse för riksdagens förvaltningskontor att verka för att riksdagen såvitt gäller avtalets tillämpningsområde meddelar beslut om tillämpning av medbestämmandeformerna B och C. I enlighet härmed har riksdagens förvaltningsstyrelse utfärdat stadgan (RFS 1978:7) om vissa medbestämmandeformer inom riksdagen och dess myndigheter.

I medbestämmandeavtalen har särskilt angetts, att lokalt kollektivavtal inte får kränka den politiska demokratin sådan den beskrivs i prop. 1975/76:105 bil. 2. Nyssnämnda författningar (4 §) innehåller bestämmelsen att utövande av medbestämmande enligt resp. författning inte får kränka den politiska demokratin.

10.1.1 Medbestämmandeform A

För sammanhangets skull lämnas här en kort redogörelse även för denna medbestämmandeform.

I 11 § MBL stadgas, att arbetsgivare skall på eget initiativ förhandla med arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal, innan han beslutar om viktigare förändringar av sin verksamhet eller av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen (primär förhandlingsskyldighet). Enligt 12 § samma lag åligger det arbetsgivare, om sådan arbetstagarorganisation påkallar det, att även i annat fall än som anges i 11 § förhandla med organisationen innan han fattar eller verkställer beslut som rör medlem i organisationen. Endast om synnerliga resp. särskilda skäl föreligger kan beslutsfattande och verkställighet ske, innan förhandlingsskyldigheten fullgjorts.

Enligt medbestämmandeavtalen kan den förhandlingsskyldighet som sålunda åligger arbetsgivare ersättas och även utvidgas genom att de lokala parterna träffar lokalt kollektivavtal om förhandlingsskyldighet i viss fråga.

I lokalt kollektivavtal kan vidare enligt medbestämmandeavtalen intas

bestämmelse om att arbetsgivares förhandlingsskyldighet skall fullgöras i en mindre *förhandlingsgrupp* med företrädare för de parter som undertecknat avtalet. Därjämte kan avtalas om inrättande av olika slag av *beredningsgrupper.*

10.1.2 Medbestämmandeform B

Medbestämmandeformen B – den s. k. fackliga vetorätten – innebär att de centrala arbetstagarorganisationerna, om de är ense därom, kan hindra myndighet från att fatta och verkställa beslut av visst innehåll. Vetorätten är strikt begränsad till ett antal särskilt angivna frågor. Vilka dessa frågor är har berörts i MBA-S resp. MBA-SVS och har fastställts i 8 § förordningen 1978:592. På de områden som avses med MBA-L och MBA-Fh skall denna medbestämmandeform inte komma till användning.

De frågor i vilka facklig vetorätt kan komma i fråga är sådana som avser användningen av dels psykologiska lämplighetsprov, som inte är betingade av säkerhetsskäl eller reglerade i författning, dels systematiserade planeringssamtal och dels systematiserade avskedsintervjuer.

Användningen av psykologiska lämplighetsprov

Sådana lämplighetsprov avser att systematiskt mäta exempelvis teoretisk begåvning, praktiska färdigheter, kunskaper, intressen och värderingar. På grundval av sådana mätningar görs en prognos beträffande den prövades förmåga att lösa vissa uppgifter. Psykologiska lämplighetsprov faller inom medbestämmandeområdet personalrörlighet. Dit hör åtgärder i syfte att rekrytera, omplacera och avveckla personal. Sådana åtgärder bör vidtas så att de gagnar myndighetens effektivitet (3 kap. 22 § avtalet).

Psykologiska undersökningsmetoder vid personurval har använts i vårt land sedan början av 1920-talet, till en början inom det enskilda näringslivet och senare även inom den statliga och kommunala sektorn. 1968 tillsattes en utredning – Testutredningen – med huvuduppgift att belysa värdet av de psykologiska undersökningsmetoderna vid personurval som komplement till övriga urvalsåtgärder. Utredningen avgav i juni 1971 betänkandet Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen (SOU 1971:47).

Användningen av systematiserade planeringssamtal

Planeringssamtal hänför sig till medbestämmandeområdet personalutveckling, vilket omfattar introduktion av personal, personalutbildning och övriga personalåtgärder med syfte att stärka myndighetens effektivitet och beredskap inför förändringar.

Enligt den personaladministrativa terminologi som är gemensam för den offentliga förvaltningen avses med planeringssamtal "systematiserat samtal mellan chef och medarbetare för planering och ömsesidig information". I kommentaren härtill anförs, att planeringssamtal kan omfatta bl. a. redovisning av arbetsuppgifter, gemensam bedömning av arbetsprestation och prestationsnormer samt genomgång och prioritering av kommande arbetsuppgifter och diskussion av de utvecklingsbehov detta kan föranleda för den anställ-

de. Planeringssamtal kan även hållas i en arbetsgrupp eller både enskilt och i grupp.

En vägledning vid anordnande av planeringssamtal utarbetades på sin tid av statens personalnämnd (PA-skrift 1977:3).

På det statliga området förekommer systematiserade planeringssamtal i mindre utsträckning, t. ex. vid televerket.

Användningen av systematiserade avskedsintervjuer

I likhet med de psykologiska lämplighetsproven faller frågan om systematiserade avskedsintervjuer inom medbestämmandeområdet personalrörlighet. Sådana intervjuer avser samtal som genomförs med all personal som slutar eller med viss i förväg bestämd grupp eller del av personalen. De avser att klarlägga exempelvis hur den anställde sett på sina egna arbetsuppgifter och på myndighetens uppgifter och sätt att arbeta, orsaken till att han slutar sin anställning m. m.

Systematiserade avskedsintervjuer förekommer i obetydlig utsträckning inom den statliga sektorn, t. ex. vid statens vattenfallsverk.

10.1.3 Vetorättens utövande

Förfarandet vid behandling av fråga i vilken facklig vetorätt – medbestämmandeform B – kan utövas är följande.

Innan lokal myndighet fattar beslut om att använda psykologiska lämplighetsprov, systematiserade planeringssamtal eller systematiserade avskedsintervjuer, skall den förhandla med samtliga berörda lokala arbetstagarorganisationer. Om någon av dessa organisationer anser sig inte kunna godta den åtgärd myndigheten föreslagit och inom tio arbetsdagar efter förhandlingen skriftligen meddelar myndigheten sitt ställningstagande samt lämnar ett skriftligt alternativt förslag, skall ny lokal förhandling följa för behandling av det alternativa förslaget. Nås inte heller nu enighet och tar inte myndigheten tillbaka sitt förslag, kan arbetstagarorganisation inom fem arbetsdagar påkalla förhandling mellan den centrala myndigheten där sådan finns och dess motparter. Om så sker är den lokala myndigheten förhindrad att fatta beslut i frågan i avvaktan på resultatet av denna förhandling. Om enighet ej heller nås vid denna förhandling och den lokala myndighetens förslag inte återtas eller denna typ av förhandling inte kan förekomma, äger arbetstagarorganisation att likaledes inom fem arbetsdagar påkalla central förhandling i frågan, dvs. förhandling mellan SAV och de centrala arbetstagarorganisationerna. Också nu har denna anmälan till verkan att arbetsgivaren ej får fatta beslut i frågan i avvaktan på resultatet av förhandlingen. Blir vid dessa förhandlingar parterna på arbetstagarsidan ense om att inte godta arbetsgivarens förslag, är arbetsgivaren slutligt förhindrad att fatta och verkställa det tilltänkta beslutet. Den fackliga vetorätten utövas således av arbetstagarnas huvudorganisationer gemensamt.

10.1.4 Medbestämmandeform C

Medbestämmandeform C – fackligt självbestämmande – innefattar rätt för lokal arbetstagarorganisation att efter förhandling med vederbörande myndighet besluta i vissa frågor, som anges i förut nämnda medbestämmandeförordningar. Förutsättning för sådan beslutanderätt är dels att lokalt kollektivavtal enligt avsnitt II i MBA-S slutits i ämne som omfattar den aktuella frågan, dels att en eller flera lokala arbetstagarorganisationer, som företräder minst 80 % av de arbetstagare vid myndigheten vilka tillhör någon av de centrala arbetstagarorganisationerna, skriftligen hos myndigheten har begärt att föreskrifterna om beslutanderätt skall tillämpas. De frågor som kan omfattas av facklig självbestämmanderätt är följande.

a) Sättet att genomföra information till de anställda i samband med rationalisering och administrativ utveckling.
   Lokalt kollektivavtal skall ha slutits enligt 16 § tredje strecksatsen MBA-S.
b) Sättet att utforma och genomföra introduktion av anställda.
   Lokalt kollektivavtal skall ha slutits enligt 33 § femte strecksatsen MBA-S.
c) Formerna och tidsförläggningen för regelbundna arbetsplatsträffar.
   Lokalt kollektivavtal skall ha slutits enligt 35 § andra strecksatsen MBA-S.
d) Personalinformation i personaltidning, där sådan utges, eller i annan periodisk form.
   Lokalt kollektivavtal skall ha slutits enligt 38 § första strecksatsen i MBA-S.

Självbestämmanderätten får utövas endast inom de ekonomiska och andra ramar som har lagts fast i lokalt kollektivavtal enligt avsnitt II MBA-S och med beaktande i övrigt av föreskrifter i centralt eller lokalt kollektivavtal.

SAV:s anvisningar till MBA-S (cirk. A:30 1978) beskriver ordningen vid utövandet av självbestämmanderätten på följande sätt.

Till en början skall förhandling äga rum med den lokala myndigheten i den fråga, i vilken de lokala arbetstagarorganisationerna avser att utöva sagda rätt. Skulle myndigheten därvid finna att det tilltänkta beslutet ej står i överensstämmelse med författning, MBA-S eller lokalt avtal, skall myndigheten påpeka detta. Om arbetstagarsidan vidhåller sin mening, skall myndigheten omedelbart och om möjligt innan förhandlingen avslutas underrätta SAV om förhållandet. Samtliga berörda lokala arbetstagarorganisationer skall vara eniga om det tilltänkta beslutet för att självbestämmanderätten skall få utövas. Organisation får dock avstå från att delta i visst beslut eller viss grupp av beslut, om organisationen skriftligen anmäler detta till myndigheten och till de övriga lokala organisationerna. Om enighet ej nås mellan de lokala arbetstagarorganisationerna, får central arbetstagarorganisation påkalla central förhandling i ärendet. Enas därvid de centrala arbetstagarorganisationerna, gäller deras mening som beslut i ärendet.

Sedan beslut kommit till stånd, skall arbetstagarorganisationen – om myndigheten inte medger annat – skriftligen underrätta myndigheten om beslutet, varefter det åligger myndigheten att rätta sig efter beslutet. Denna skyldighet inträder den dag som anges i beslutet, dock tidigast tio arbetsdagar från delfåendet, om inte myndigheten medger annan tid. Beslutet bringas i tillämpning genom en handling som myndigheten utfärdar. Myndigheten kan t. ex. publicera beslutet i sin cirkulärserie för administrativa meddelanden.

Myndighet får dock inte rätta sig efter beslutet, om den finner att detta

innebär att åtgärd eller beslut av myndigheten skulle strida mot lag eller annan författning eller att åtgärd skulle vidtas av annan än myndigheten. Detsamma gäller, om beslutet innefattar föreskrift att åtgärd skall vidtas av viss enhet eller innebär att arbetstagare missgynnas på grund av att han tillhör eller inte tillhör viss arbetstagarorganisation.

10.2 Något om det kommunala och landstingskommunala beslutsfattandet

Enligt 1 kap. 5 § KL utövas kommuns och landstingskommuns beslutanderätt av fullmäktige, medan förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Fullmäktige får emellertid uppdra åt styrelsen eller annan nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden i den mån ej annat följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får ej avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

Vidare stadgas i 3 kap. 12 § att styrelsen, om fullmäktige beslutar det, får uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i styrelsen, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos kommunen eller landstingskommunen att på styrelsens vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige liksom yttrande med anledning av överklagande av styrelsens beslut får dock beslutas endast av styrelsen samfällt. Beslut som har fattats med stöd av sådan delegation skall anmälas till styrelsen, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske. Beträffande annan nämnd gäller enligt 13 § vad som sålunda föreskrivits i fråga om styrelsen.

Extern delegation, dvs. uppdrag åt utomstående att besluta på kommunens resp. landstingskommunens vägnar inom sådant uppgiftsområde som obligatoriskt åvilar kommunen eller landstingskommunen eller som dessa omedelbart handhar, har ansetts inte vara tillåten såvida inte uppdraget avser s. k. faktiskt handlande, enklare förvaltnings- och verkställighetsbestyr eller kan jämföras med rättegångs- eller skiljedomsuppdrag eller uppdrag att företräda beställare vid entreprenad (se Kaijser Kommunallagarna II, 5 uppl. s. 117). Den har ansetts oförenlig med principerna för besvärsförfarandet, offentlighet och revision. Undantag härifrån har gjorts på förhandlingsrättens område. Genom lag (1954:130) om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner (kommunal delegationslag) får kommun till sådan sammanslutning uppdra att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, där det inte ankommer på statlig myndighet att fastställa villkoren. Kommun äger bestämma att sådant uppdrag får lämnas av nämnd som handlägger frågor om anställningsvillkor för arbetstagare i kommunens tjänst. Med kommun jämställs landstingskommun.

I prop. 1954:67 med förslag till kommunal delegationslag framhöll föredragande statsrådet (s. 24 f.) att den föreslagna reformen givetvis skulle betyda att en ny princip infördes i vår kommunallagstiftning och att ramen för denna lagstiftning därigenom vidgades. Enligt hans mening var detta emellertid inte

något avgörande skäl för att reformen inte borde genomföras, om den från andra synpunkter framstod såsom angelägen. Han framhöll att det för den enskilda kommunen borde framstå som ytterst betydelsefullt, om frågor som spelade stor roll för dess ekonomi och som tidigare avgjorts av dess egna organ skulle överlämnas till en annan, utanför den kommunala organisationen stående instans för avgörande. Detta skulle formellt innebära väsentliga inskränkningar i den kommunala representationens befogenheter. Föredraganden anförde vidare (s. 25).

Men man måste även i detta sammanhang uppmärksamma den utveckling som redan ägt rum på ifrågavarande samhällsområde och som lett till att den lokala självbestämmanderätten i lönefrågor i stor utsträckning blivit utan reellt innehåll. Starka personalorganisationer ställer nu krav, som de enskilda kommunerna understundom nödgas godtaga mot sin vilja. För att effektivare hävda sig i förhandlingsverksamheten samverkar då kommunerna genom sina centrala förbund, men de fördelar som därigenom står att vinna måste i stor utsträckning förvärvas till priset av att det verkliga avgörandet överlämnas till förbunden. Att åstadkomma ett system som bibehåller det faktiska avgörandet hos den enskilda kommunen och samtidigt tillgodoser önskemålet om effektivt centralt samgående i förhandlingsverksamheten torde icke vara möjligt. Det måste bli frågan om ett val. Liksom förhandlingsrättskommittén anser jag, att den kommunala självstyrelsens princip icke bör hindra att kommunerna får möjlighet att – om de så vill – även formellt överlämna beslutanderätten i vissa frågor till sina centrala organisationer.

Föredraganden underströk att den externa delegationen borde kunna utformas på sådant sätt att den bibehöll så mycket av verkligt kommunalt inflytande som möjligt. Uppdraget till den centrala organisationen borde sålunda kunna begränsas, exempelvis till vissa frågekomplex eller viss avtalssituation. Det skulle kunna lämnas för begränsad tid och kompletteras genom särskilda direktiv. Uppdraget borde vidare vara återkalleligt.

Mot en extern delegationsrätt anförde kommunallagskommittén i sitt betänkande SOU 1952:14 bl. a. att det ur principiell synpunkt skulle te sig egendomligt, om man genom att delegera vissa ärenden till ett utanför kommunen stående organ kunde undanta dessa ärendens behandling från de regler som i KL fastställts för den kommunala verksamheten, exempelvis bestämmelserna om valbarhet, beslutförhet, omröstning, jäv och besvärsrätt. Härom anförde föredraganden i angivna proposition (s. 26).

De bestämmelser som – enligt vad kommunallagskommittén påpekar – skulle förlora sin betydelse vid extern delegation avser två olika huvudområden, nämligen dels vissa formella grundsatser för kommunala organs sammansättning och verksamhet, dels reglerna om den genom besvärsinstitutet verkställda kontrollen över kommunala beslut. Vad förstnämnda område angår synes kommunallagskommitténs ifrågavarande invändning icke böra tillmätas avgörande betydelse. Med hänsyn till kommunförbundens sammansättning och stadgar samt till allmänna rättsgrundsatser på föreningsrättens område synes man för övrigt ha anledning vänta sig, att dessa förbund i praktiken skall tillämpa i stort sett samma principer som det här gäller. Av större vikt är säkerligen frågan om besvärsinstitutet. Onekligen kommer det att innebära en viss begränsning av kontrollmöjligheterna, om man genom att begagna extern delegation skall kunna undandraga ett avgörande från besvärsreglernas tillämpning. Jag vill emellertid erinra om att när det gäller beslut angående kollektivavtalsanställda kommunala arbetstagare besvärsreglerna i stort sett saknar tillämpning. Frågor om kollektivavtals giltighet, bestånd och rätta innebörd m. m. prövas i stället av arbetsdomsto-

len. Det är alltså beträffande icke-kollektivavtalsanställd personal, dvs. främst kommunala tjänstemän med ämbetsansvar, som förlust av besvärsmöjligheterna skulle bli av betydelse. Förhandlingsrättskommittén har föreslagit, att möjligheten att ingå kollektivavtal skulle utsträckas till alla kommunalanställda och att frågan om giltigheten m. m. av kollektivavtal, avseende kommunala tjänstemän, skulle kunna prövas av en särskild tjänstedomstol. Som jag tidigare nämnt torde dessa förslag icke för närvarande komma att genomföras. Emellertid föreligger redan nu för icke-kollektivavtalsanställda kommunala arbetstagare som regel möjligheten att draga tvistefrågor i anledning av anställningsavtalet under allmän domstols prövning. Med hänsyn härtill och till besvärsinstitutets i stort sett formella karaktär anser jag i likhet med förhandlingsrättskommittén, att någon nämnvärd olägenhet knappast kan uppkomma genom att vid extern delegation den centrala instansens beslut lämnas utanför besvärsmöjligheterna.

I propositionen påpekades att själva delegationsbeslutet torde kunna överklagas genom besvär. Vidare framhöll föredraganden att det i lagtexten använda uttrycket "anställningsvillkor" avsågs innefatta även "arbets- och avlöningsvillkor".

För sådana arbetstagare inom kommun, beträffande vilka anställnings- eller arbetsvillkor på grund av lag eller särskilt beslut av riksdagen skall fastställas under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, gäller föreskrifterna i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m. m. (ändrad bl. a. 1974:1014 och 1979:215 samt 1982:101). Enligt dessa skall SAV på kommunens vägnar föra förhandling samt sluta och uppsäga kollektivavtal om villkoren eller på annat sätt enhetligt reglera dessa. Kommunen blir bunden av SAV:s rättshandlingar; dessa medför samma rättsverkningar som de skulle ha haft om kommunen själv företagit dem. Med kommun likställs landstingskommun. Vidare kan erinras om förordningen (1976:1064) om ställföreträdare för kommun vid vissa förhandlingar, m. m. I dess 1 § stadgas, att sådan arbetsgivares förhandlingsskyldighet enligt 11–13 §§ eller 38 § MBL som enligt ovannämnda lag (1965:576) ankommer på SAV i stället skall fullgöras av den statliga myndighet som beslutar i den fråga som förhandlingen avser. Behörighet att sluta avtal föreligger dock inte.

Av intresse i sammanhanget är därjämte den möjlighet att inrätta PSO som kommun och landstingskommun fått. Sådant organ skall enligt 3 kap. 13 b § KL bestå av företrädare för kommun eller landstingskommun och av företrädare för arbetstagarna.

Vid remissbehandlingen av det utredningsförslag som låg till grund för propositionen rörande införandet av PSO ifrågasatte några remissinstanser om utredningsförslaget var förenligt med RF. Här kan hänvisas till vad som anförts under avsnitt 8.3 rörande denna fråga.

10.3 Överväganden

Såsom framgår av den i det föregående lämnade redogörelsen innebär den fackliga självbestämmande- och vetorätten en inskränkning i arbetsgivarens befogenheter. Självbestämmanderätten innebär att beslut som eljest skulle fattas av arbetsgivaren skall fattas av företrädare för arbetstagarna. Genom

vetorätten kan en arbetsgivare hindras från att fatta eller verkställa ett visst beslut. På det statliga området har man ansett att överlämnande av myndighets beslutsbefogenhet till utomstående på grund av RF:s bestämmelser inte kan ske direkt genom avtal utan måste äga rum i offentligrättslig ordning. Så har skett genom den förut nämnda förordningen om vissa medbestämmandeformer i statlig tjänst, förordningen om vissa medbestämmandeformer i statligt reglerade lärartjänster m. fl. och stadgan om vissa medbestämmandeformer inom riksdagen och dess myndigheter. Samma ståndpunkt har på det kommunala och landstingskommunala området intagits i fråga om PSO.

Frågan om införandet av facklig självbestämmande- och vetorätt på det kommunala och landstingskommunala området aktualiserar flera spörsmål, i första hand huruvida de båda instituten är förenliga med RF:s bestämmelser och med grunderna för den politiska demokratin. En särskild komplikation ligger däri att de kommunala och landstingskommunala nämnderna är politiskt sammansatta och återspeglar styrkeförhållandena i de beslutande församlingarna.

Vad först angår det konstitutionella spörsmålet kan här erinras om att regeringen och riksdagen i samband med införandet av PSO tog upp till behandling de konstitutionella förutsättningarna för dem. Som tidigare anförts intog de därvid den ståndpunkten att organen inte kunde anses oförenliga med bestämmelsen i 1 kap. 7 § RF att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar, om kompetensen för organen inskränktes till att avse endast frågor som föll inom verksamhetsområdet för de verkställande och förvaltande organen, dvs. styrelsen och övriga nämnder.

Vidare kan hänvisas till stadgandet i 11 kap. 6 § RF att förvaltningsuppgift får överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ; innefattar uppgiften myndighetsutövning skall överlämnandet ske med stöd av lag. I sammanhanget kan påpekas, att det beträffande PSO inte finns något lagligt hinder för att majoriteten av ledamöterna utses av arbetstagarorganisationerna. Det föreligger således här formell möjlighet att låta dessa ledamöter få avgörandena i sin hand.

Ytterligare ett konstitutionellt spörsmål får här i korthet beröras.

I 1 kap. 1 § RF slås fast, att all offentlig makt i Sverige utgår från folket samt att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse, Grundlagberedningen framhöll att organisationer som sådana inte fick bli representerade i riksdagen eller i andra beslutande organ. En utveckling mot ett korporativt system ansågs inte förenligt med den grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt. Riksdagen godtog denna ståndpunkt (se KU 1973:26 s. 17). Det skulle kunna sättas i fråga huruvida inte överlämnandet av vissa befogenheter till arbetstagarorganisation utgör ett led i ett korporativt system. Att märka är emellertid att vad man tog avstånd från var en ordning, innebärande att organisationerna som sådana skulle få utse ledamöter i de beslutande organen, dvs. riksdagen och, på det kommunala planet, fullmäktige. Däremot torde uttalandet inte ha haft avseende på de statliga och kommunala förvaltningsorganen.

Beträffande frågan hur långt företagsdemokratin kan tillåtas sträcka sig inom den offentliga sektorn utan att den politiska demokratin träds för när

kan erinras om att det tidigare (3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen) fanns förbud att träffa avtal i vissa frågor, bl. a. i sådana som avsåg myndighets verksamhet. Grunden härtill var bl. a. uppfattningen att det var uteslutet att tillåta ett system som gjorde det möjligt för parterna inom den offentliga sektorn att genom avtal sätta politiska beslut ur spel. Detta förbud har inte fått någon motsvarighet i MBL eller i LOA, som ersatt de båda nyssnämnda lagarna. I prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 150 framhöll emellertid föredragande statsrådet att det skulle strida mot vår demokratiska ordning – sådan den kommit till uttryck främst i RF och kommunallagarna – att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande än övriga medborgare över ett beslut som bestämmer myndighets verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Arbetsrättsreformen innebar, även om något avtalsförbud beträffande den offentliga sektorn inte stadgades, att riktlinjer ändå slogs fast i fråga om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin. Det förutsattes, att de politiska organen skulle bestämma vilken typ av verksamhet som myndigheterna skulle bedriva liksom även verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Likaså ansågs det självklart att medbestämmandeavtal för den offentliga sektorn inte fick strida mot RF, kommunallagarna eller annan tvingande lagstiftning.

Under hänvisning till vad sålunda anförts framhöll föredragande statsrådet i förslaget om inrättande av PSO (prop. 1978/79:188 s. 43) att gränserna för hur långt företagsdemokratin kan utvecklas i kommuner och landstingskommuner således angetts i samband med arbetsrättsreformen. Han erinrade också om att området för de anställdas medbestämmande ytterst begränsas av föreskriften i MBL att lagen äger tillämpning endast på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Han framhöll vidare som självklart att företagsdemokratiska reformer inom den kommunala sektorn inte skulle få rubba den nuvarande avvägningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin samt att det på den kommunala sektorn rådde delvis andra förutsättningar än på övriga samhällssektorer och att hänsyn måste tas till den kommunala och landstingskommunala särarten.

I de medbestämmandeavtal som träffats på den statliga sidan har särskilt angetts att lokalt kollektivavtal inte får kränka den politiska demokratin. Vidare har i de förordningar som utfärdats i anslutning till avtalen intagits en bestämmelse om att utövande av medbestämmande enligt resp. förordning inte får medföra sådan kränkning.

I överensstämmelse med det anförda gjordes i PSO:s kompetens den begränsningen, att till sådant organ ej får lämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Dessutom undantogs frågor som gäller myndighetsutövning mot enskild utom ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Även facklig självbestämmande- och facklig vetorätt förutsätter ett skydd för den politiska demokratin. Sådan rätt bör därför inte kunna komma ifråga utanför kompetensområdet för PSO som beslutande organ.

Vad angår den fackliga vetorätten är denna speciell så till vida att den kan hindra kommun från att verkställa ett visst beslut. Den kommunala verksamheten i en viss fråga skulle sålunda kunna stoppas. En förutsättning för sådan

rätt måste därför vara att sådana former fastställs för utövandet av den att den inte leder till otillbörliga störningar i den kommunala verksamheten. Som riktlinjer för dessa former kan tjäna den reglering som skett inom den statliga sektorn. Bl. a. skall det sålunda åligga arbetstagarorganisationerna om de inte vill godta det avsedda kommunala beslutet, att inom viss kortare tid komma in med ett motförslag. Vetorätten avses således skola innefatta även en skyldighet för arbetstagarorganisationerna att söka åstadkomma ett beslut i den föreliggande frågan. Vidare förutsätts att förhandlingar mellan parterna skall äga rum, innan vetorätten får utövas. Föreskrifter om utövandet av vetorätt – liksom även om självbestämmanderätt – skall fastställas av fullmäktige eller landstinget. Som ytterligare säkerhetsåtgärd för den kommunala verksamheten kan dessutom liksom i fråga om PSO införas en möjlighet för vederbörande nämnd att återkalla vetorätten om synnerliga skäl föreligger därtill. Detsamma gäller självbestämmanderätten.

Även om självbestämmande- och vetorätten med den nu angivna utformningen enligt kommitténs mening inte kan anses stå i strid med RF:s bestämmelser eller träda den politiska demokratin för nära, ligger det emellertid i sakens natur att restriktivitet måste iakttas när det gäller att överlämna kommunala eller landstingskommunala befogenheter till utomstående rättssubjekt. De anställda har egna intressen att bevaka i den kommunala eller landstingskommunala verksamheten; i vissa angelägenheter uppträder de genom sina organisationer som kommunens resp. landstingskommunens motpart. Redan denna omständighet drar upp vissa gränser för självbestämmande- och vetorätt för dem. Allmänt kan vidare sägas att självbestämmande- eller vetorätt kan anses motiverad endast i frågor som speciellt nära rör de anställdas intressen och där arbetstagarinflytandet således är i särskilt hög grad befogat. Hänsynen till övriga kommunmedlemmars intressen torde fordra att frågorna dessutom skall vara av sådan art att det för kommunmedlemmarnas del praktiskt sett saknar betydelse om de avgörs av ett organ i vilket ingår förtroendevalda ledamöter eller ej. Beträffande självbestämmanderätten står det också helt klart att denna inte kan få utövas på sådant sätt att den medför opåräknade kostnader för kommunen eller landstingskommunen; utövandet måste ske inom de ekonomiska ramar som kommunen eller landstingskommunen fastställt.

Inom den statliga sektorn har självbestämmanderätten i enlighet med träffade kollektivavtal bestämts att avse frågor om sättet att genomföra information till de anställda i samband med rationalisering och administrativ utveckling, sättet att utforma och genomföra introduktion av anställda, formerna och tidsförläggningen för regelbundna arbetsplatsträffar samt personalinformation i personaltidning där sådan utges eller i annan periodisk form. Vetorätten gäller frågor om användningen av psykologiska lämpighetsprov, som inte är betingade av säkerhetsskäl eller är reglerade i författning, av systematiserade planeringssamtal och av systematiserade avskedsintervjuer.

Som tidigare anförts ligger bl. a. önskemålet om likformighet på arbetsmarknadsområdet till grund för diskussionen om införandet av självbestämmande- och vetorätt på den kommunala och landstingskommunala sektorn. I likställighetsbegreppet torde även ligga en riktlinje för utvecklingen av denna rätt, nämligen att den får en sådan omfattning att de anställdas medbe-

stämmande blir i stort sett detsamma inom exempelvis den statliga samt den kommunala och landstingskommunala sektorn. Också inom sistnämnda sektor torde därför självbestämmande- och vetorätten böra åtminstone f. n. begränsas till frågor av samma art som de varom avtal föreligger på den statliga sektorn. Man bör dock inte bortse från att den fortsatta utvecklingen av de anställdas medbestämmanderätt kan leda till att självbestämmande- och vetorätten kan få en annan omfattning.

Uppenbarligen är det nödvändigt att avgränsa de frågor vilka självbestämmande- och vetorätt kan få avse. Att i lag göra upp en katalog över dessa frågor är emellertid knappast möjligt eller ens lämpligt. En sådan uppräkning skulle bli mycket detaljrik och likväl inte kunna göra anspråk på att vara komplett. Utvecklingen torde vidare ganska snabbt göra den inaktuell. Eftersom bestämmelserna om självbestämmande- och vetorätt är av central betydelse och därför bör få sin plats i KL, skulle metoden även komma att stå i dålig överensstämmelse med önskemålet att befria KL från detaljföreskrifter. En annan möjlighet som från nu angivna synpunkter synes lämpligare är att i KL endast ange de allmänna ramar inom vilka självbestämmande- och vetorätt skall vara tillåten, medan detaljföreskrifter fastställs av fullmäktige och landsting på grundval av avtal med arbetstagarorganisationerna. Ramarna kan i stort sett bli desamma som för PSO. Sålunda bör självbestämmande- och vetorätt få förekomma endast i frågor som rör förhållandet arbetsgivare–arbetstagare. Hänsynen till den politiska demokratin bör tillgodoses även här genom att undantag görs för de frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet. Vidare bör myndighetsutövningsärenden falla utanför området för självbestämmande- och vetorätt. I fråga om PSO har dock ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning ansetts böra falla inom kompetensen för dessa organ. Det kan erinras om att frågor om bl.a. förslagsverksamheten på den statliga sektorn blivit författningsmässigt ordnade på så sätt att de kan överlämnas till särskilda PSO – förslagskommittéer – för behandling (förordn. – 1981:606 – om förslags- och trivselverksamheten vid statliga myndigheter). Till grund för denna reglering ligger ett avtal mellan SAV samt SACO/SR, Statsanställdas förbund och TCO-S. Ärenden av dessa slag är emellertid till sin natur sådana att de inte lämpar sig för att handläggas utan arbetsgivarens medverkan och bör därför inte bli föremål för självbestämmande- eller vetorätt.

Inom de sålunda uppdragna gränserna kan arbetsgivarna och arbetstagarna i medbestämmandeavtal enligt 32 § MBL närmare precisera de frågor i vilka parterna är överens om att facklig självbestämmande- eller vetorätt skall förekomma samt de närmare villkoren för utövandet av rätten.

På det kommunala och landstingskommunala området sluts kollektivavtal på central nivå mellan kommunförbunden och de fackliga huvudorganisationerna, mestadels i form av rekommendationer till de enskilda kommunerna och landstingskommunerna, som sedan har att själva pröva avtalen. Det fordras således ett efterföljande positivt beslut för att bindande avtal skall komma till stånd för vederbörande kommun och landstingskommun. Då det är fråga om löner och allmänna anställningsvillkor gäller emellertid som tidigare angetts särskilda bestämmelser. På grund av sitt legala ställföreträdarskap sluter SAV avtal med för kommunerna och landstingskommunerna direkt bindande verkan inom ett visst område av den kommunala och den

landstingskommunala sektorn. Detta område är begränsat till frågor, som skall avgöras under medverkan av regeringen eller statlig myndighet och de arbetstagare som berörs av dessa frågor. Med stöd av ställföreträdarskapet har SAV även slutit medbestämmandeavtal inom det angivna området.

Utanför SAV:s kompetensområde faller frågor, som visserligen rör de angivna arbetstagarna men som inte skall handläggas på nyss angivet sätt, liksom även frågor som avser övriga arbetstagare. I dessa fall ankommer det på kommunerna och landstingskommunerna att själva förhandla om medbestämmandeavtal. Den kommunala delegationslagen (1954:130) medger dem att uppdra åt sin arbetsgivarorganisation att med bindande verkan för dem bl. a. genom kollektivavtal enhetligt reglera anställningsvillkoren för arbetstagarna i den del de omfattas av lagen. Ordalagen i delegationslagen kan möjligen i och för sig medge den tolkningen att även handläggningen av frågan om självbestämmande- och vetorätt skulle kunna uppdras åt arbetsgivarorganisationen men som påpekats skall överlämnande av beslutsbefogenhet äga rum i offentligrättslig ordning och detta faller utanför arbetsgivarorganisationens möjligheter. På det område varom här är fråga kan parternas organisationer träffa centrala överenskommelser om medbestämmandeavtal med rekommendation till berörda kommuner och landstingskommuner att godta överenskommelsen.

När ett medbestämmandeavtal inrymmer frågor såväl inom som utanför ställföreträdarlagens tillämpningsområde kan det tillvägagångssätt som används vid MBA-KLU följas. Ett för kommunen bindande avtal inom ställföreträdarlagens tillämpningsområde uppkommer då i och med att kommunen ingår ett lokalt avtal i enlighet med ett centralavtal där SAV hör till parterna.

Vad beträffar den fackliga vetorätten är situationen något speciell. Inom den statliga sektorn fastställs sådan rätt i offentligrättslig ordning genom regeringsförfattningar som grundar sig på hemställan från SAV och det är endast de fackliga centralorganisationerna som kan utöva rätten, i den händelse enighet inte kunnat nås vid lokala förhandlingar mellan arbetsgivare och arbetstagare. En anledning till att vetorätten knutits till centralorganisationerna kan antas vara att arbetsgivaren i de frågor som omfattas av vetorätten inte har avhänt sig själva beslutanderätten varför frågorna i vanlig ordning bör kunna föras upp på riksplanet. Möjligen kan frågorna dessutom anses vara av sådan art att en viss garanti för enhetlig reglering är önskvärd.

På det kommunala och landstingskommunala området är situationen något annorlunda. Bl. a. kan de stora lokala skillnaderna göra det mindre lämpligt med en central reglering efter mönster av det statliga området. Enligt kommitténs mening är det därför att föredra att frågan om på vilken nivå vetorätt skall få utövas lämnas öppen och att det får ankomma på parterna att träffa avtal därom.

Utformningen av de närmare villkoren och föreskrifterna för utövandet av den fackliga självbestämmande- och vetorätten bör såsom förut nämnts ske i kollektivavtal mellan arbetsgivaren och arbetstagarna. Bl. a. bör därvid överenskommas om hur införandet av självbestämmanderätt eller vetorätt i kommun och landstingskommun skall initieras, om möjlighet för arbetstagarorganisation att avstå från att delta i visst beslut eller viss grupp av ärenden, om sättet att underrätta arbetsgivaren om fattat beslut och om tidpunkten för besluts ikraftträdande.

Liksom i fråga om PSO skall det därefter ankomma på fullmäktige eller

landstinget att på grundval av kollektivavtalet fastställa föreskrifter för utövandet av självbestämmande- och vetorätt.

Några detaljföreskrifter bör emellertid få sin plats i KL. Sålunda bör – liksom på det statliga området – slås fast att de arbetstagarorganisationer som deltar i utövandet av självbestämmande- eller vetorätt skall vara ense om sitt beslut. Vidare bör det av KL framgå att det inte åligger styrelse eller annan nämnd som har att ställa sig beslut på grund av självbestämmanderätt till efterrättelse att ovillkorligen godta beslutet. Viss prövning måste äga rum. Om beslutet exempelvis strider mot lag eller annan författning skall det givetvis inte verkställas. Detsamma gäller, om beslutet innebär att åtgärd skall vidtas av annan än kommunen eller landstingskommunen. För det statliga området upptas även de fall att beslutet innefattar att åtgärd skall vidtas av viss enhet eller arbetstagare hos myndigheten eller att arbetstagare missgynnas på grund av att han tillhör eller inte tillhör viss arbetstagarorganisation.

Rörande den närmare utformningen av bestämmelserna får här hänvisas till vad som anförs i specialmotiveringen till 3 a kap. 5 §.

Mot beslut av fullmäktige varigenom självbestämmande- eller vetorätt överförs till företrädare för arbetstagare samt regler fastställs för rättens utövande m. m. kan givetvis talan föras genom kommunalbesvär i vanlig ordning. Beslut som arbetstagarorganisationerna fattar med stöd av den sålunda överförda befogenheten kan däremot inte överklagas genom kommunalbesvär. De fattas ju inte av något kommunalt organ. Däremot bör kommunalbesvär kunna anföras mot det nämndbeslut som avser verkställigheten av arbetstagarorganisationernas beslut.

Vad ansvarsfrågorna angår må följande framhållas.

Självbestämmande- och vetorätt avses skola utövas av arbetstagarorganisationerna. Den omständigheten att viss beslutanderätt överförts till dem medför inte att de vid utövandet av denna rätt blir att betrakta som kommunalt organ eller att de ingår i den styrelse eller annan nämnd, till vars verksamhetsområde de berörda ärendena hör. De personer som deltar i organisationens beslut är inte offentliga funktionärer utan representerar enbart sina organisationer. Det i praktiken mest framträdande ansvaret för dem torde därför vara ansvaret mot resp. organisation.

Den skadeståndsrättsliga frågan har för den statliga sektorns del lösts på så sätt att i förhandlingsprotokollet den 3 mars 1978 avseende MBA-S antecknats att förhandlingsparterna är överens om att skadeståndsskyldighet för arbetstagarsidan i anledning av beslut enligt medbestämmandeformen B eller C – dvs. facklig självbestämmande- och vetorätt – i förekommande fall skall åvila de arbetstagarorganisationer som fattat beslutet men inte enskilda personer som deltagit i detta. Det torde kunna förväntas att motsvarande reglering kommer till stånd på det kommunala och landstingskommunala området (jfr bestämmelsen i 57 § andra stycket MBL).

Vad beträffar de i brottsbalkens 20 kap. angivna brotten kan uppenbarligen bestämmelsen i 1 § om myndighetsmissbruk av nyss anförda skäl inte tillämpas. Däremot kan ansvar för mutbrott (2 §) komma i fråga för beslutsfattarna. Vad i 3 § stadgas om brott mot tystnadsplikt gäller likaledes för beslutsfattare i den mån han mottagit sekretessbelagd uppgift med förbehåll enligt 14 kap. 10 § sekretesslagen.

Revisionsansvaret ligger kvar hos styrelsen eller den eller de nämnder vilkas verksamhetsområde berörs av veto- eller självbestämmanderätten.

Offentlighetsprincipen blir ej tillämplig, eftersom arbetstagarorganisation inte är sådan myndighet som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

11 Kommunalförbund

Kommuner får sluta sig samman till kommunalförbund för att handha en eller flera kommunala angelägenheter. Sådan sammanslutning kan också ske mellan landstingskommuner samt mellan landstingskommun och kommun. Närmare bestämmelser härom har meddelats i lagen (1957:281) om kommunalförbund (omtryckt 1977:181 ändrad senast 1981:1106).

Kommunalförbunds beslutanderätt utövas av förbundets fullmäktige. Förvaltning och verkställighet tillkommer förbundets styrelse och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige.

Liksom beträffande kommuner och landstingskommuner infördes fr. o. m. den 1 juli 1979 möjlighet att i kommunalförbund inrätta PSO med uppgift att svara för beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden.

Demokratiutredningen anförde härom (betänk. s. 137).

> För närvarande finns 13 kommunalförbund med anställd personal. Dessa kommunalförbund har enligt uppgift tillsammans ca 600 anställda. Enligt vår mening är det självklart att anställda i kommunalförbund skall ha samma legala möjligheter att påverka sina arbetsförhållanden som de anställda i kommuner och landstingskommuner. Vi föreslår därför att även kommunalförbundslagen kompletteras med bestämmelser om PSO. Dessa ansluter sig i materiellt hänseende helt till föreslagna motsvarande bestämmelser i KL.

I prop. 1978/79:188 (s. 44) anförde föredragande statsrådet att han delade demokratiutredningens uppfattning att verksamhet i PSO borde kunna äga rum i kommunalförbunden i samma former som i kommunerna och landstingskommunerna.

Riksdagen hade inte något att erinra mot förslaget i denna del (KU 38, rskr 362).

Vad sålunda anförts rörande PSO bör gälla även i fråga om de övriga medbestämmandeformer som anges i det föregående, dvs. facklig självbestämmanderätt, facklig vetorätt och närvarorätt för personalrepresentanter.

Om möjlighet att införa dessa medbestämmandeformer skapas för de anställda i kommunerna och landstingskommunerna, bör därför motsvarande möjlighet också beredas de anställda i kommunalförbund. Lagtekniskt kan detta ske genom att 3 § tredje stycket lagen om kommunalförbund kompletteras med en bestämmelse om att fullmäktige får besluta om införande av facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt i vissa grupper av ärenden inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden ävensom om närvarorätt för personalföreträdare vid styrelsens eller andra nämn-

ders sammanträden. Eftersom den närmare regleringen bör ske på samma sätt som föreslagits i fråga om kommuner och landstingskommuner, bör vidare den i 12 § samma lag gjorda hänvisningen till vissa lagrum i KL utsträckas till att avse även det föreslagna 3 a kap. i sistnämnda lag. I fråga om besvär blir bestämmelserna i 7 kap. KL tillämpliga genom den allmänna hänvisningen till detta kapitel i 20 §. Detsamma gäller rättelseförfarandet enligt 6 § samma kapitel.

Kommunalförbundslagstiftningen är nu föremål för en översyn såväl i materiellt som i lagtekniskt hänseende av utredningen (KU 1981:01) om kommunalförbund.

12 Kommunala indelningsdelegerade

Enligt lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar kan under där angivna förutsättningar ändring få ske i de nuvarande kommunernas, landstingskommunernas och territoriella församlingarnas gränser. Beslut om indelningsändring meddelas i vissa fall av regeringen, i andra av länsstyrelse eller kammarkollegiet. I lagen lämnas regler om hur beslutanderätten skall utövas i de kommuner, landstingskommuner eller kyrkokommuner som berörs av ändringen under tiden till dess den nya indelningen träder i kraft. Beträffande kommun och kyrkokommun gäller därvid bl. a. att om indelningsändringen innebär att en ny kommun eller kyrkokommun bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att kommunen eller kyrkokommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, regeringen skall bestämma att kommunen eller kyrkokommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av särskilt utsedda indelningsdelegerade från det att dessa valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.

Närmare bestämmelser om indelningsdelegerade har såvitt angår kommuner lämnats i lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade. Indelningsdelegerade väljs av fullmäktige i de kommuner som skall ingå i kommunen enligt den nya indelningen.

Indelningsdelegerade utövar den beslutanderätt som tillkommer fullmäktige endast såvitt gäller kommunen enligt den nya ordningen, dvs. i ärenden där besluten sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet av indelningsändringen. Företrädarna för kommunen enligt den äldre indelningen får under tiden till ikraftträdandet utöva beslutanderätten i frågor som uteslutande avser den egna kommunen och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Denna fördelning av beslutanderätten avser inte beslut som fattas av nämnd, bortsett från sådana beslut som grundar sig på delegation från fullmäktige. Det anses emellertid att om beslutet i ett ärende får avsevärda verkningar för kommunen enligt den nya indelningen, så bör nämnden om möjligt uppskjuta beslutet.

För beredning och verkställighet av ärenden som ankommer på delegerade skall dessa utse ett arbetsutskott. För sådana uppgifter får delegerade dessutom utse en eller flera kommittéer. Delegerade kan även för samma ändamål anlita nämnder och beredningar i den eller de kommuner som närmast berörs av indelningsändringen. Sedan nya fullmäktige valts får dessa till dess indelningsändringen träder i kraft anlita delegerades arbetsutskott och kommittéer liksom även nämnder och beredningar i den eller de kommuner som

närmast berörs av indelningsändringen för beredning och verkställighet av ärenden som avser kommunen enligt den nya indelningen.

I samband med att indelningsdelegerade träder i verksamhet kan vissa problem uppkomma i fråga om medbestämmandeformerna för de anställda. Arbetsutskott och kommittéer som tillsätts av delegerade skall visserligen fungera endast under en begränsad tid men det ter sig ändå otillfredsställande om t. ex. en närvarorätt som finns i nämnderna hos de kommuner vilka helt eller delvis skall ingå i den nya enheten inte skulle återfinnas såvitt gäller ärenden som handläggs i indelningsdelegerades utskott eller kommittéer, dvs. i sådana ärenden där besluten sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet av indelningsändringen, Det bör därför få ankomma på delegerade att om så påfordras eller eljest anses lämpligt vidta de åtgärder som behövs för att närvarorätt liksom övriga här ifrågavarande medbestämmandeformer skall finnas under tiden till ikraftträdandet. Vilka dessa åtgärder är beror på de föreliggande omständigheterna, bl. a. på innehållet i det till grund för resp. medbestämmandeform liggande kollektivavtalet och fullmäktigebeslutet.

Som förut nämnts har indelningsdelegerade möjlighet att uppdra beredning och verkställighet åt någon nämnd eller beredning i en av de gamla kommunerna. Om så sker kommer endast de anställda i denna att kunna utöva sin närvarorätt, medan de anställda i övriga berörda kommuner lämnas åt sidan. Detta problem torde emellertid blott vara skenbart. Det beslut som fattas av en sådan nämnd torde – i den mån talan mot beslutet kan föras – kunna överklagas endast av medlem i den kommun i vilken nämnden ingår. Härav följer att nämnden skall kunna anlitas av delegerade endast för ärenden som är lokaliserade till kommunen i fråga. Någon verklig konflikt synes därför inte uppkomma i ett sådant fall.

För att de tidigare angivna medbestämmandeformerna skall kunna tillämpas även under den tid då indelningsdelegerades beredande och verkställande organ utövar sin verksamhet torde följande lagändringar böra vidtas.

Enligt lag övergår fullmäktiges beslutanderätt på indelningsdelegerade såvitt avser vissa frågor. Följaktligen torde delegerade redan på grund härav ha samma befogenhet som fullmäktige att på sitt område inrätta PSO samt beslut om facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt för vissa ärenden eller grupper av ärenden. Likaså bör delegerade kunna besluta om närvarorätt för personalrepresentanter vid arbetsutskottets och kommittéernas sammanträden. Eftersom någon direkt hänvisning till bestämmelserna i 1 kap. 5 § KL (enligt kommitténs förslag 1 kap. 6 § KL) inte finns i lagen om kommunala indelningsdelegerade, synes för tydlighetens skull i sistnämnda lag böra intas stadgande om denna delegerades befogenhet. Stadgandet torde lämpligen få sin plats i en ny paragraf, 14 a §.

Den närmare regleringen av medbestämmandeformerna bör ske på samma sätt som i kommuner. En hänvisning till 3 a kap. KL bör därför intas i 17 § i nyssnämnda lag.

Beträffande besvärsförfarandet gäller enligt 7 kap. 2 § första stycket KL samma regler rörande besvär över beslut av PSO som över beslut av kommunstyrelsen eller annan kommunal nämnd. Erinran härom bör tas in i 23 § lagen om kommunala indelningsdelegerade. Detsamma gäller fråga om rättelseförfarande enligt 7 kap. 6 § KL.

Beträffande landstingskommun kan motsvarande situation inte uppkomma, eftersom några särskilda nämnder (motsvarande) inte skall tillsättas för beredning och verkställighet av ärenden under tiden till dess en indelningsändring rörande sådan kommun träder i kraft.

13 Chefstjänstemäns beslutsfunktioner

13.1 Allmänna utgångspunkter

Lagstiftningen om partssammansatta organ (PSO) bygger på förutsättningen att arbetsmarknadens parter vid förhandlingar enligt 32 § MBL närmare bestämmer om de uppgifter dessa organ skall handha. Av 3 § MBL framgår att om lag eller med stöd av lag meddelad författning innehåller särskild föreskrift som avviker från MBL så gäller den föreskriften. Enligt demokratiutredningen synes det uppenbart att kollektivavtal inte med giltig verkan kan ges ett sådant innehåll att chefstjänstemäns i lag eller annan författning givna beslutsfunktioner rubbas. Demokratiutredningen granskade viss speciallagstiftning, där särskilda funktioner getts chefstjänstemän, och fann därvid, att sådan lagstiftning kan innebära hinder eller svårigheter att fördjupa medbestämmandet i de kommunala förvaltningarna genom t. ex. PSO-verksamhet. Vid urvalet av ärendetyper som skall kunna handläggas av PSO blir det därför enligt demokratiutredningen nödvändigt att beakta såväl hänsynstaganden till den politiska demokratin som chefstjänstemäns i speciallagstiftning givna funktioner.

Demokratiutredningen yttrade i hithörande hänseenden bl. a. (betänk. s. 144 f.).

De speciella befogenheter som på vissa områden tillagts chefstjänstemän synes regelmässigt ha motiverats av effektivitetshänsyn. Sålunda är det t. ex. uppenbart att brandlagstiftningens bestämmelser om åligganden för brandchef har till syfte att för det allmännas bästa säkerställa brandförsvarets funktionsduglighet i alla tänkbara situationer. Liknande intentioner ligger bakom reglerna om chefstjänstemännens uppgifter på sjukvårdsområdet. Lagstiftaren har genom klara befogenhets- och ansvarsregler velat garantera hög och jämn kvalitet på vården. På skolområdet kan reglerna i vissa avseenden uppfattas som en vilja hos lagstiftaren att säkerställa den pedagogiska sakkunskapens inflytande över skolans verksamhet.

Vi anser det självklart att vissa specialbestämmelser erfordras i syfte att säkerställa grundläggande effektivitets- och kvalitetskrav t. ex. vad gäller brandskydd och sjukvård. Vissa av de föreställningar om effektivitet som kommer till uttryck i speciallagstiftningen är dock med dagens synsätt på kommunal demokrati och kommunalt arbetsliv enligt vår mening alltför snäva. Det kan sålunda inte anses rimligt eller acceptabelt att regler i speciallagstiftning kan medföra avgörande hinder för en numera normal och av kommunala arbetsgivare och arbetstagare genom avtal eftersträvad företagsdemokratisk utveckling i förvaltningarna. Alltför långtgående formuleringar i speciallagstiftningen om chefstjänstemän bör därför bli föremål för översyn dels från allmän kommunaldemokratisk synpunkt (inflytandet för förtroendevalda, medborga-

re och brukare av kommunala tjänster), dels från medbestämmandesynpunkt (inflytande för de anställda).

I sina remissyttranden över demokratiutredningens betänkande framhåller såväl *Landstingsförbundet* som *Svenska kommunförbundet,* att det är otillfredsställande att speciallagstiftningens förhållande till utredningsförslaget inte är utrett. Den osäkerhet som uppstår beträffande rättsläget och den praktiska tillämpningen inom stora delar av den kommunala verksamheten finner förbunden otillfredsställande ur många synpunkter.

LO säger sig vara starkt oroad av att den omfattande reglering som finns beträffande chefstjänstemännens åligganden inom vissa områden kan medföra att delar av utredningsförslaget – även om hinder i kommunallagarna undanröjs – blir starkt urholkade eller t. o. m. omintetgjorda. *Svenska kommunalarbetareförbundet* är av samma uppfattning och framhåller, att frågan bör lösas på samma sätt som vid behandlingen av motsvarande problem i samband med införandet av MBL.

TCO anför.

I utredningsbetänkandet görs en summarisk genomgång av viss speciallagstiftning för bl. a. brand-, sjukvårds-, omsorgs- och skolområdet. Vissa av dessa regler utgör hinder för en berättigad företagsdemokratisk utveckling. Utredningen konstaterar att vissa av dessa regler är föremål för översyn och framhåller behovet av att ytterligare utredning i hithörande frågor övervägs och att en samordning av översynsarbetet kommer till stånd.

–:–:–:

hand böra inriktas på sådana författningsreglerade befogenheter, som för framtiden bör kunna bli föremål för någon av följande former av medbestämmande från de anställdas sida, nämligen PSO, facklig självbestämmanderätt, facklig vetorätt och närvarorätt för personalrepresentanter.

Utredningsdirektiven ger emellertid genom sitt andra led – det om hänsynen till den kommunala demokratin – möjligheter till granskning av författningsföreskrifterna även från utgångspunkten att chefstjänstemäns i författning givna befogenheter kan på något sätt beskära eller inskränka de förtroendevaldas beslutsområden. En genomgång av allt författningsmaterial från här ovan angivna utgångspunkter stöter emellertid på stora praktiska svårigheter av bl. a. följande skäl.

Att göra en fullständig genomgång av författningsmaterialet innebär att man skulle granska alla författningar, som kan reglera kommunal och landstingskommunal organisation och kanske även verksamheterna. Med författning brukar förstås lag, förordning eller annan föreskrift, som avses i 8 kap. RF (jfr SFS 1976:633). Det innebär att författningsgenomgången får omfatta inte bara författningar publicerade i SFS utan även exempelvis författningssamlingar hos vissa centrala myndigheter.

Enligt kommitténs mening torde en så omfattande genomgång inte vara påkallad. Då frågan om införande av medbestämmande i någon form tas upp, inleds regelmässigt förhandlingar mellan arbetsgivaren och de anställdas organisationer och därvid framkommer hinder som kan finnas för medbestämmande på grund av funktioner som ankommer på chefstjänstemännen. I en del fall kan dessa grunda sig på bestämmelser i förordningar eller myndighetsföreskrifter som kan ändras av regeringen eller myndigheten. I sådana fall torde det vara lämpligt att frågan om eventuell ändring av bestämmelserna tas upp till prövning i detta sammanhang och att, om så befinnes påkallat, parterna gör framställning om ändring till regeringen eller myndigheten. Kommittén har med hänsyn härtill funnit sig kunna inskränka genomgången till att omfatta endast lagar och centrala regeringsförfattningar.

I det följande lämnas en redovisning av denna genomgång. Den är inte fullständig. Den syftar huvudsakligen till att belysa de skilda frågeställningarna men utgör samtidigt tillräckligt underlag för de överväganden som kommittén gör. Av lämplighetsskäl knyts redovisningen an till det landstingskommunala resp. det primärkommunala området.

13.2 Det landstingskommunala området

13.2.1 Den allmänna sjukvården

Ombesörjandet av sjukvården är ett åliggande för landstingskommunerna och de kommuner som inte tillhör landstingskommun. Grundläggande författningar för sjukvården är bl. a. sjukvårdslagen (1962:242) och sjukvårdskungörelsen (1972:676).

För närmare reglering av hälso- och sjukvården finns utöver dessa författningar en omfattande statlig lagstiftning beträffande organisation, vårdinnehåll, tillsyn, kontroll, besvär etc. Förutom detta författningsmaterial finns

allmänna råd från tillsynsmyndigheterna. Till detta kommer olika avtal mellan kommuner och stat/kommun som ytterligare kan reglera innehållet i sjukvården.

Genom en nu antagen hälso- och sjukvårdslag (1982:763), som träder i kraft den 1 januari 1983, ersätts den gällande detaljreglerade lagstiftningen av en målinriktad ramlag, som ger stort utrymme för landstingskommunerna och de kommuner som inte tillhör landstingskommun att utforma vården efter lokala och regionala behov och förutsättningar.

Regleringen av den organisatoriska uppbyggnaden av landstingskommunernas hälso- och sjukvård begränsas sålunda. En politiskt vald styrelse, benämnd hälso- och sjukvårdsnämnd, skall ha ansvaret för verksamheten. Möjligheter ges att under denna nämnd inrätta särskilda organ bestående av förtroendevalda.

Några bestämmelser som tillägger chefstjänstemän beslutsfunktioner av här avsedd art återfinns inte i den nya lagen.

Vad angår det medicinska ledningsansvaret kan erinras om att detta regleras i de nuvarande författningarna på följande sätt.

Överordnade läkares ansvar är tudelat. I vissa situationer är de administratörer, i andra läkare. I förstnämnda fall är de som all annan personal inom den offentliga sjukvårdssektorn underställda sina resp. arbetsgivare, centrala och lokala förvaltningsorgan. I det senare fallet är de enbart underställda socialstyrelsen i dess egenskap av centralmyndighet för hälso- och sjukvården i landet.

Det medicinska ledningsansvaret åvilar överläkaren. Han ansvarar för sjukvårdens behöriga och ändamålsenliga handhavande inom det verksamhetsområde som anförtrotts honom. Detta innebär att han har det samlade medicinska ansvaret över de övriga läkarna och annan medicinalpersonal som tjänstgör inom hans verksamhetsområde. Han har därmed också det yttersta ansvaret för patientvården.

Ansvaret kan för viss del av verksamheten överflyttas till biträdande överläkare. I övrigt är denne dock underställd sin överläkare och skall vid förfall kunna rycka in för honom. Överläkaren är skyldig att ge biträdande överläkaren råd rörande sjukvården.

I den nya lagen bibehålls reglerna om det medicinska ledningsansvaret för viss läkare med möjlighet till dispens för socialstyrelsen. Bestämmelserna lyder.

14 § En särskild läkare skall finnas som ansvarar för ledningen av den medicinska verksamheten inom det verksamhetsområde som landstingskommunen bestämmer. En sådan läkare benämns överläkare i fråga om verksamhet på sjukhus och distriktsläkare i fråga om verksamhet utanför sjukhus. En överläkares verksamhet kan omfatta även verksamhet utanför sjukhuset. Vid utövandet av denna ledning skall läkaren i frågor som inte rör vården av enskilda patienter följa de föreskrifter som landstingskommunen kan meddela.

Landstingskommunen kan förordna en annan läkare att fullgöra viss del av en överläkares eller distriktsläkares åligganden enligt första stycket.

Regeringen eller efter regeringens bemyndigande socialstyrelsen får för särskilt fall medge undantag från bestämmelsen i första stycket.

13.2.2 Sluten psykiatrisk vård

Lagen (1966:293) om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall (omtryckt 1982:782) gäller endast för sådan psykiatrisk vård, som meddelas oberoende av patientens samtycke. Lagen har nyss varit föremål för ett antal ändringar och ytterligare sådana torde bli nödvändiga med anledning av den nya hälso- och sjukvårdslagen (se prop. 1981/82:212 s. 11).

Tillämpningen av lagen ankommer i första hand på vederbörande överläkare. Denne har normalt att besluta om intagning och utskrivning av patienter. Som besvärsinstans över läkaren och som beslutande instans i vissa fall beträffande såväl intagning som utskrivning fungerar lokala utskrivningsnämnder.

Lagen är inte tillämplig på psykiskt utvecklingsstörda, dvs. personer med hämmad förståndsutveckling. För dessa gäller omsorgslagstiftningen.

13.2.3 Omsorgslagstiftningen

Den nu gällande lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda avser att reglera all vård av sådana utvecklingsstörda.

Ansvaret för dessa omsorger åvilar landstingskommunerna och de kommuner, som inte tillhör landstingskommun; staten ansvarar dock för omsorger om vissa syn- eller hörselskadade psykiskt utvecklingsstörda i skolpliktig ålder. Omsorgerna består i dels undervisning, som i regel meddelas i särskola, dels vård, som meddelas i vårdhem, specialsjukhus, daghem för barn och sysselsättningshem eller undantagsvis i hemmet.

Ledningen av landstingskommunens verksamhet utövas av en omsorgsstyrelse. Hos denna skall finnas anställda särskolchef, vårdchef och överläkare. Varje inrättning för utvecklingsstörda står under ledning av en chef, som benämns föreståndare eller, beträffande särskolorna, rektor. För vissa uppgifter finns en beslutsnämnd för psykiskt utvecklingsstörda.

Närmare föreskrifter för tillämpningen av omsorgslagen har meddelats i stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (omtryckt 1978:975).

Undervisning i särskola

Om inskrivning i särskola beslutar i normala fall särskolchefen. Inskrivningsfrågan skall dock i vissa fall prövas av beslutsnämnden. Försöksutskrivning beslutas av särskolans rektor och slutlig utskrivning av särskolchefen (ev. rektor). Det ankommer dock på beslutsnämnden att i särskilda fall handlägga frågor om utskrivning.

I fråga om rektors åligganden gäller vissa bestämmelser i skolförordningen. Därutöver finns särskilda föreskrifter i omsorgsstadgan.

Vård i vårdhem eller specialsjukhus

Vård i vårdhem eller specialsjukhus kan meddelas antingen frivilligt eller oberoende av samtycke.

Inskrivning i vårdhem beslutas av vårdchefen och inskrivning i specialsjuk-

hus av överläkaren vid sjukhuset. Inskrivningsfrågan skall dock i vissa fall hänskjutas till beslutsnämnden.

Beslut om försöksutskrivning eller slutlig utskrivning meddelas i regel av vårdchefen resp. överläkaren vid specialsjukhuset. I särskilda fall skall dock frågan om utskrivning handläggas av beslutsnämnden.

Förslag till ny omsorgslagstiftning

Beträffande omsorgen om vissa handikappade föreligger förslag till ny lagstiftning. Omsorgskommittén föreslår i sitt betänkande (SOU 1981:26) Omsorger om vissa handikappade, att lagen (1967:940) angående omsorger om vissa utvecklingsstörda, lagen (1965:136) om elevhem för vissa rörelsehindrade m. fl. samt stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa utvecklingsstörda skall ersättas av en lag om vissa handikappomsorger. Efter remissbehandling bereds omsorgskommitténs förslag i socialdepartementet. Omsorgskommitténs förslag innefattar bl. a. följande.

Huvudmannaskapet för särskilda omsorger skall ligga på landstingskommunen, men i fråga om undervisning, fritidsverksamhet och enskilt boende bör kommunerna helt eller delvis ha ansvaret. Inom landstingskommunen skall en habiliteringsnämnd fullgöra de uppgifter som den föreslagna lagen anger. Inom de särskilda omsorgerna skall det finnas grupphem för de handikappade som behöver en kollektiv bostad. Grupphemmen kommer successivt att ersätta nuvarande specialsjukhus, elevhem i internatform och vårdhem.

Beträffande särskolan föreslås att denna med bibehållande av sina särskilda pedagogiska resurser skall inlemmas i det allmänna skolväsendet. Särskolan får härigenom en kommunal huvudman. Särförskolan skall ingå i de kommunala barnomsorgerna.

Den nya lagstiftningen skall enligt förslaget inte innehålla några bestämmelser om vård utan samtycke vid sidan av de som gäller enligt allmän lagstiftning. Härvid hänvisas till lagen (1980:621) med särskilda bestämmelser om vård av unga, som trätt i kraft den 1 januari 1982. Några bestämmelser om chefstjänstemäns beslutsfunktioner finns inte i kommitténs förslag.

13.2.4 Folkhögskolan

Grundläggande bestämmelser rörande folkhögskoleväsendet har lämnats i den av regeringen utfärdade folkhögskoleförordningen (1977:551, senast ändrad 1982:494). Bestämmelserna gäller för sådan folkhögskola som regeringen har förklarat berättigad till statsbidrag.

Folkhögskolan har till uppgift att främja allmän medborgerlig bildning. Varje folkhögskola får inom ramen för de allmänna föreskrifterna i förordningen själv bestämma sin verksamhet med hänsyn till skolans ideologiska och kunskapsmässiga inriktning. Skolöverstyrelsen har inseende över folkhögskolorna.

Folkhögskola kan ha antingen enskild huvudman eller landstingskommun eller kommun som huvudman. Varje folkhögskola skall ha en egen styrelse. Det skall också finnas rektor, lärare och den personal i övrigt som behövs ävensom ett lärarråd och, när kurs av viss längd pågår, ett kursråd.

För varje folkhögskola fastställer skolöverstyrelsen ett reglemente. För folkhögskola med enskild huvudman antas reglementet av skolans styrelse och för folkhögskola med landstingskommun eller kommun som huvudman av landstinget resp. kommunfullmäktige. Innan reglemente antas, skall yttrande inhämtas från skolans lärarråd och kursråd.

Skolöverstyrelsen har utarbetat ett normalreglemente. Folkhögskolorna synes i påfallande hög grad ha följt normalreglementets bestämmelser.

Huvudman

Huvudmannen skall fastställa riktlinjerna för skolans verksamhet och svara för de kostnader för skolan, som inte täcks av statsbidrag eller andra medel. Huvudmannen utser styrelse för skolan.

Styrelse

Styrelsen skall ansvara för skolans verksamhet. Minst en gång varje arbetsår skall den sammanträda gemensamt med lärarrådet. Vid styrelsens sammanträden får företrädare för de studerande, lärare och övrig personal vara närvarande med rätt att delta i överläggningarna och att ställa förslag samt att till protokollet få anteckna skiljaktig mening.

Beträffande styrelse för folkhögskola med kommun eller landstingskommun som huvudman är kommunallagens regler om bl. a. delegation tillämpliga.

Lärarråd och kursråd

Lärarrådet skall svara för långsiktig pedagogisk planering och sådana andra frågor rörande övergripande planering och verkställighet som inte enligt reglementet ankommer på styrelsen eller rektor. Lärarrådet består av rektor, lärare och i förekommande fall internatföreståndare. I reglementet för skolan kan föreskrivas att även företrädare för annan personal och för de studerande får ingå i rådet.

Kursrådet skall under kurstid svara för den samordnande planeringen av kurser som pågår minst 15 veckor. Kursrådet skall bestå av rektor och av företrädare för de studerande, för lärare och för annan personal. I reglementet för skolan kan bestämmas att även skolans styrelse skall vara företrädd i kursrådet. Företrädare för de studerande skall uppgå till minst samma antal som övriga ledamöter i kursrådet tillsammans.

Rektor

Rektorn skall inför styrelsen ansvara för folkhögskolans verksamhet. Han skall leda arbetet vid skolan och meddela undervisning. Vidare skall han främja pedagogiskt utvecklingsarbete, anpassning av verksamheten vid skolan till skiftande sociala och pedagogiska behov samt även på annat sätt verka för skolans utveckling. Ordinarie tjänst som rektor tillsätts av skolans styrelse.

13.3 Det primärkommunala området

13.3.1 Brandlagstiftningen

Brandlagstiftningen är uppdelad på en lag – brandlagen (1974:80) – som innehåller grundläggande bestämmelser om kommuners och enskildas skyldigheter och en stadga – brandstadgan (1962:91, omtryckt 1974:81) – som innehåller mera detaljerade bestämmelser om brandförsvaret. Stadgan kompletteras genom lokala brandordningar för varje kommun med närmare bestämmelser om bl. a. organisationen av kommunens brandförsvar.

Brandlagen inleds med en definition av begreppet räddningstjänst. Härmed förstås verksamhet som syftar till att vid brand, oljeutflöde, översvämning eller annat nödläge avvärja eller begränsa skada på människor eller egendom eller i miljön under i lagen närmare angivna förutsättningar.

Varje kommun skall enligt brandlagen svara för räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand i kommunen samt för dessa uppgifter hålla ett brandförsvar, som tillfredsställer skäliga anspråk på effektivitet. I varje kommun skall finnas en brandstyrelse. Har särskild styrelse inte utsetts är kommunstyrelsen brandstyrelse. Brandstyrelsen har i vissa begränsade avseenden utrustats med offentligrättsliga maktbefogenheter. Den intar samma ställning som en nämnd, inrättad med stöd av KL, och handhar förvaltningen av brandförsvarets angelägenheter, i den mån förvaltningen inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § KL.

I kommunens brandförsvar skall ingå viss personal, nämligen brandstyrka och skorstensfejarmästare. Brandstyrkan skall vara av betryggande storlek och sammansättning. Den skall bestå av en brandchef, en eller flera vice brandchefer, brandkår samt – om det behövs – brandvärn, grundat på tjänsteplikt. Länsstyrelsen får helt eller delvis befria kommun från skyldighet att hålla brandkår med därtill hörande materiel, byggnader och anordningar, om kommunen har träffat avtal om betryggande hjälp från exempelvis kommunal brandkår i annan kommun.

Brandvärn, som inte är obligatoriskt, består av tjänstepliktiga som uttagits av brandstyrelsen. Medlem av brandvärn är skyldig att delta inte endast i eldsläckning utan även i brandövningar under ett visst antal timmar årligen.

Enligt brandstadgan skall för kommun finnas en brandordning, som skall uppta de bestämmelser som – utöver vad som anges i brandlagen och brandstadgan – är nödvändiga för att ordna brandförsvaret i kommunen. Brandordning antas av kommunfullmäktige och beslutet skall underställas länsstyrelsens prövning.

Brandordning skall innehålla bl. a. bestämmelser om brandstyrkans sammansättning, om brandberedskap, om kompetenskrav för brandbefäl, om alarmanordningar m. m., om sotningsfrister, om indelning i sotningsdistrikt och om skorstensfejarmästares åligganden.

Exempel på hur en brandordning lämpligen kan utformas har lämnats av statens brandnämnd i dess meddelande 1975:6.

Brandstyrelsen

Brandstyrelsen har som nämnts hand om brandväsendets förvaltning. Den är i huvudsak ett ekonomiskt förvaltningsorgan. I brandlagen har den dock tillagts ett par myndighetsuppgifter, nämligen dels att verkställa uttagning av tjänstepliktiga till brandvärnet, dels att besluta om anbringandet av olika för brandförsvaret erforderliga anordningar på annans mark.

Brandchefen

Den huvudsakliga verksamheten faller inom brandchefens befogenhetsområde. Hans åligganden regleras i första hand i 8 § brandstadgan, vilken har följande lydelse.

8 § 1 mom. Ledningen av kommuns brandförsvar skall, närmast under brandstyrelsen, utövas av brandchefen.

Det åligger brandchefen att vårda sig om att kommuns brandförsvar är ändamålsenligt ordnat samt att göra de framställningar om anslag av allmänna medel och om ändringar i eller tillägg till brandordning och reglementen, som erfordras härför.

2 mom. Det ankommer på brandchefen

1) att biträda myndigheter och enskilda inom kommunen med råd och anvisningar rörande räddningstjänst och förebyggande åtgärder mot brand;

2) att föra befäl över kommunens brandstyrka samt tillse att den erhåller erforderlig övning;

3) att tillse att föreskriven beredskap med personal och utrustning upprätthålles; samt

4) att svara för den planläggning som behövs för effektiv räddningstjänst.

3 mom. Brandchefen skall i övrigt övervaka efterlevnaden av brandlagen (1974:80), denna stadga, brandordningen, åläggande som avses i 15 § brandlagen samt andra föreskrifter, som röra räddningstjänst eller förebyggande åtgärder mot brand. Finner brandchefen för särskilt fall omedelbar åtgärd nödvändig för att förhindra brand, åligger det honom att meddela föreskrift därom.

4 mom. Vice brandchef skall vid förfall träda i brandchefens ställe.

Brandlagen och brandstadgan innehåller vidare följande bestämmelser angående brandchefens ställning.

1. Han äger rätt att till fullgörande av sin tillsynsskyldighet få tillträde till byggnad m. m. samt att där företaga undersökning eller utföra arbete, vartill hans åligganden ger anledning.
2. Vid utövandet av befälet vid räddningstjänst äger han rätt att – om fara för liv, hälsa eller egendom eller för skada i miljön inte lämpligen kan avvärjas på annat sätt – företa sådant ingrepp i annans rätt, som måste anses försvarligt med hänsyn till farans beskaffenhet, den skada som åsamkas annan och omständigheterna i övrigt. Han får sålunda bl. a. bereda medverkande personal tillträde till fastighet, fatta beslut om att avgränsa olycksplats, nyttja brunn, vattenledning, telefon, redskap, arbetsmaskiner, hästar, fordon och fartyg, fälla träd, anlägga moteld, forsla bort grus, sand eller jord samt riva eller undanskaffa byggnad m. m.
3. Han skall förrätta regelbunden brandsyn på sådana byggnader m. m., som är särskilt brandfarliga eller där brand kan utgöra fara för ett större

antal människor. Han bestämmer inom de gränser, som uppdragits i brandlagen och brandordningen, hur ofta sådan syn skall äga rum, och skall föra fortlöpande förteckning över dylika anläggningar. Han skall förrätta särskild brandsyn, då han eller länsstyrelsen finner det erforderligt, för att undersöka huruvida brandfarlig felaktighet finns på elektrisk installation eller annorstädes på byggnad m. m. eller huruvida i övrigt anordning eller förhållande föreligger, som kan utgöra fara för brand eller medföra svårighet för släckning eller för räddning av liv och egendom. Konstateras brist eller felaktighet vid brandsyn skall han ge vederbörande ägare eller innehavare föreläggande att inom viss tid vidta rättelse. Innan föreläggande meddelas angående åtgärd av byggnadsteknisk art, skall han ha samråd med byggnadsnämnden, såvitt inte samråd är utan betydelse. Vid efterbesiktning skall han undersöka om rättelse skett; är så ej fallet skall han göra anmälan till länsstyrelsen.

4. Han äger anmoda skorstensfejarmästare att göra de undersökningar och besiktningar av eldstäder m. m., som erfordras för att utröna brandfara samt att kalla denne att biträda vid brandsläckning.
5. Det åligger honom att underrätta polisstyrelsen om brand eller annat nödläge eller överhängande fara därför samt att vid polisutredning i samband med nödläge lämna den hjälp, som är möjlig. Han kan vidare under vissa förutsättningar bestämma att brandkåren eller annat organ skall lämna hjälp till annan kommun.

Det exempel på brandordning, som statens brandnämnd utarbetat, innehåller även vissa bestämmelser angående brandchefens befogenheter. Han bestämmer sålunda de övningar, som brandstyrkan skall ha, fattar beslut om placering av brandposter, lämnar föreskrifter till den, som vill uppgöra eld utomhus på plats, där elden lätt kan sprida sig m. m.

13.3.2 Skolväsendet

Skolväsendet reglerades tidigare endast genom administrativa författningar, delvis efter riksdagens hörande. I den nu gällande skollagen – SkolL – (1962:319, omtryckt 1970:1026), har intagits de grundläggande reglerna om skolväsendet, bl. a. om kommunernas åligganden och om skolplikten. Kompletterande föreskrifter såvitt gäller grundskolan och gymnasieskolan finns i bl. a. skolförordningen – SkolF – (1971:235, omtryckt 1979:717).

Enligt SkolL skall varje kommun sörja för undervisningen av barn i grundskola samt främja åtgärder i syfte att bereda ungdom undervisning i gymnasieskola ävensom i övrigt vårda skolväsendet i kommunen, i den mån detta inte ankommer på annan. Även landstingskommun skall främja åtgärder i syfte att bereda ungdom undervisning i gymnasieskola. I varje kommun skall finnas en skolstyrelse och en skolchef. Landstingskommun, som anordnat gymnasieskola, skall tillsätta en särskild utbildningsnämnd eller uppdra åt annan nämnd att vara utbildningsnämnd. Beträffande skolstyrelses och utbildningsnämnds sammansättning och arbetsformer gäller i huvudsak KL:s regler om kommunstyrelse. Regional tillsynsmyndighet över skolväsendet är i varje län en länsskolnämnd. Central tillsynsmyndighet är skolöverstyrelsen.

Utbildningens mål och innehåll vid grundskola och gymnasieskola är fastställda av statsmakterna. I ett stort antal ärenden, som rör skolorganisatio-

nen inom den enskilda kommunen, ligger beslutanderätten hos statlig myndighet. I flertalet av dessa ärenden grundas besluten på framställningar från skolstyrelsen, som därvid fungerar som beredningsorgan för statlig skolmyndighet. För att verksamheten skall flyta störningsfritt behövs fortlöpande och nära kontakt mellan de statliga och kommunala skolmyndigheterna.

Särskilt under senare år har utvecklingen gått i riktning mot att ge skolstyrelsen och skolledningen vid skolenheten flera beslutsbefogenheter och större handlingsfrihet.

En annan strävan har varit att bygga ut och fördjupa samarbetet mellan skolans personal, elever och föräldrar. Beslut har i ökande utsträckning kommit att fattas efter diskussioner mellan berörda parter. En kortare redogörelse för den lokala organisationens uppbyggnad och de skilda samverkansformerna lämnas i det följande.

Skolstyrelse

Skolstyrelsen är enligt SkolL styrelse för grundskolan med därtill hörande verksamhet. Har kommunen anordnat gymnasieskola skall skolstyrelsen vara styrelse även för denna.

Till skolstyrelsens allmänna åligganden hör att beakta den allmänna utvecklingen på skolväsendets område. Skolstyrelsen ombesörjer de angelägenheter avseende skolväsendet i kommunen, som är hänförliga till förvaltning och verkställighet, i den mån sådant inte tillkommer annan enligt bestämmelser som regeringen meddelar eller enligt beslut av fullmäktige som avses i 3 kap. 14 § KL.

Skolstyrelsen har också att ta befattning med de ärenden, vilkas handläggning enligt särskilda författningar ankommer på styrelsen.

I fråga om grundskola och gymnasieskola regleras skolstyrelsens uppgifter i första hand genom SkolF. Kompletterande bestämmelser ges i läroplan för grundskolan och läroplan för gymnasieskolan samt i andra föreskrifter, som meddelas av regeringen eller skolöverstyrelsen. Vid fullgörande av sina arbetsuppgifter har skolstyrelsen också att beakta bestämmelser i författningar angående tjänster och överenskommelser i kollektivavtal.

Skolstyrelsen får inte avgöra viktigare ärenden som rör viss skolenhet utan att dennas rektor beretts tillfälle att yttra sig.

Skolchef

I varje kommun skall finnas en skolchef. För landstingskommun finns däremot ingen bestämmelse om sådan befattningshavare.

Skolchefen skall enligt SkolL biträda skolstyrelsen i dess verksamhet och närmast under skolstyrelsen vara ledare av skolväsendet i kommunen. Det åligger skolchef att fatta beslut på skolstyrelsens vägnar om sådant uppdrag lämnas av styrelsen och att i övrigt fullgöra de uppgifter som enligt särskilda författningar eller skolstyrelsens beslut ankommer på honom.

SkolL:s föreskrifter om skolchefens åligganden kompletteras av bestämmelser i SkolF.

Enligt dessa bestämmelser skall skolchefen bl. a.

- följa skolväsendets allmänna utveckling och verka för att tillfredsställande och tidsenlig utbildning bereds barn och ungdom i kommunen,
- främja undervisningens allmänna utveckling i skolchefen underställda skolor, pedagogiska försök och lärarnas fortbildning,
- främja samarbetet mellan hemmen och skolan samt
- verka för jämställdhet mellan kvinnor och män,
- tillse att verksamheten vid skolorna fortgår enligt gällande föreskrifter och att personalen fullgör sina åligganden samt genom besök skaffa sig kännedom om förhållandena vid de olika skolenheterna,
- minst en gång varje termin kalla rektorer, biträdande rektorer och studierektorer till konferens om frågor rörande skolväsendet samt i övrigt, om det behövs, överlägga med rektorer, lärare, annan personal, elever och föräldrar samt lämna råd och anvisningar,
- verka för att goda lärarkrafter anställs,
- främja verksamheten inom skolornas bibliotek och verka för att lämpliga läromedel för utbildningen anskaffas och används,
- delta i sammanträden som statlig myndighet anordnar rörande skolväsendet samt
- tillse att vad som anskaffas för skolväsendets behov är tidsenligt och lämpligt och att inköpen sker på bästa sätt.

Skolstyrelsen får anta särskild instruktion för skolchefen.

Rektorsområdets och de enskilda skolenheternas ledning

Begreppet skolledning används i många sammanhang och i olika betydelser. Vanligen avser man därmed den huvudsakligen pedagogiska ledning som utövas lokalt. Ofta begränsar man innebörden till att avse den i SkolF reglerade delen av verksamheten vid skolenheten.

I SkolF förekommer inte uttrycket skolledning men väl skolledare. Rektorer betecknas som skolledare; biträdande rektorer, studierektorer och tillsynslärare är biträdande skolledare.

I ledningen av verksamheten vid en skolenhet, och i viss utsträckning med såväl formell som reell beslutanderätt, deltar emellertid även andra än de som enligt SkolF är skolledare. Som exempel kan nämnas att i den pedagogiska ledningen medverkar i viss utsträckning också huvudlärare m. fl. liksom ett antal rådgivande och stundom beslutande organ – konferenser – som består av lärarna m. fl. inom ett berört område.

För den enskilda skolenhetens ledning finns en kombination av olika regelsystem och andra styrinstrument, till vilka, förutom lagar och förordningar, bl. a. hör föreskrifter och beslut som meddelas av den statliga skoladministrationen eller av skolstyrelsen. En del föreskrifter innebär att uppgifter skall handhas av konferenser eller andra samverkansorgan.

Rektor

Både vid grundskolan och vid gymnasieskolan gäller att rektor inom sitt arbetsområde bl. a. skall

- under skolstyrelsen och skolchefen ha den omedelbara ledningen av verksamheten och tillse att denna fortgår enligt gällande bestämmelser,
- vara förman för personalen och tillse att denna fullgör sina åligganden samt
- meddela erforderliga ordningsföreskrifter.

I fråga om utbildningen skall rektor särskilt

- ta initiativ till förbättringar och främja pedagogiska försök,
- tillse att lärare anställs och fördela arbetet mellan dem,
- främja lärarnas fortbildning och tillse att mindre erfarna lärare får handledning,
- tid efter annan närvara vid lärarnas undervisning samt ta kännedom om elevernas arbeten och om betygssättningen,
- samråda med lärare om de förhållanden rektorn har iakttagit samt lämna råd och anvisningar,
- ha tillsyn över institutioner, bibliotek och andra hjälpmedel för utbildningen samt sörja för att dessa används på ett lämpligt sätt ävensom
- verka för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Konferenser m. m.

I ledningsmönstret för en skolenhet eller ett rektorsområde utgör olika samrådsformer ett inte oväsentligt inslag. Huvuddelen av dessa har formellt en rådgivande funktion. På vissa områden har de dock beslutsfunktioner. Det ökade behovet av samråd i skolan återspeglas i det faktum att antalet samrådsformer vuxit starkt. För de författningsenliga konferenserna inom grundskolan och gymnasieskolan ges i SkolF detaljerade föreskrifter om sammansättning, uppgifter, beslutsförhet, protokoll m. m. Bestämmelser om bl. a. ökat inflytande för elever och föräldrar har införts i SkolF fr. o. m. den 1 juli 1981 (SFS 1981:195).

I ett nytt kapitel (2 a kap.) ges bestämmelser om *rektors information till och samråd med företrädare för elever och föräldrar* inför beslut. Av bestämmelserna kan här nämnas följande.

Rektor skall fortlöpande informera företrädarna om skolverksamheten. Innan rektor fattar beslut i frågor, som är av stor betydelse för eleverna, skall han samråda med företrädarna, om inte tidsnöd eller annat hinder föreligger. Till dylika frågor skall normalt räknas bl. a. budgetförslag till styrelsen för skolan, principer för fördelning av anvisade medel, principer för schemaläggningen, den närmare utformningen av fria aktiviteter, ordningsföreskrifter, användning av lokalerna inom skolverksamheten, ändringar och reparationer av lokalerna, inköp av inventarier och utbildningsmateriel, formerna för kontakter mellan hem och skola samt anordnande av årsavslutning och trivselfrämjande åtgärder.

Företrädarna kan begära samråd i andra frågor som rör eleverna. Samrådsplikt gäller oberoende av om rektors rätt att besluta grundar sig på en författningsbestämmelse eller på delegation från en kommunal nämnd.

Bestämmelser om skolkonferenser och andra samverkansorgan finns i 2 b och 3 kap. SkolF. Här kan nämnas följande.

För gemensamma diskussioner mellan rektor, personal, elever och föräldrar kan rektor sammankalla en *skolkonferens*. Rektors information till och samråd med företrädare för elever och föräldrar sker i vissa fall i skolkonferensen. Skolstyrelsen kan inhämta yttrande från en skolkonferens i t. ex. ärenden om allmänna föreskrifter om ordningen vid skolenheterna.

Vid skolenhet med gymnasieskola får, om skolstyrelsen så beslutar, finnas *samarbetsnämnd*, bestående av rektor samt företrädare för bl. a. lärare och elever. Nämnden är ett rådgivande organ med uppgift bl. a. att främja ett gott samarbete mellan alla som är verksamma inom skolenheten.

Klasskonferens och – i grundskolan där klasser sammanförs i arbetsenheter – *arbetsenhetskonferens* handlägger bl. a. frågorna om planering och uppföljning av klassens eller arbetsenhetens verksamhet, pedagogiska frågor av allmän karaktär och sådana frågor om skolmiljön som särskilt berör klassens eller arbetsenhetens verksamhet. De nämnda konferenserna består i princip av rektor och den personal som tjänstgör i klassen eller arbetsenheten. När frågor som de nämnda behandlas skall även företrädare för eleverna kallas. De får delta i överläggningarna och i vissa fall i besluten.

Vidare förekommer i varje klass i grundskolan och gymnasieskolan ett *klassråd*, som består av samtliga elever i klassen och deras klassföreståndare.

För varje skolenhet med grundskola eller gymnasieskola finns en *personalkonferens*, bestående av rektor, biträdande rektor, studierektor och lärare med viss tjänstgöring vid skolenheten.

Vissa frågor i grundskolan och gymnasieskolan handläggs av *elevvårdskonferens*.

Förutom de genom centrala föreskrifter obligatoriska eller rekommenderade konferenserna kan det finnas andra organ för samråd i vissa särskilda frågor.

Skolförfattningsutredningen har i sitt delbetänkande (Ds U 1982:5) Konferenser i skolan lagt fram förslag till förenkling av skolans konferenssystem.

13.3.3 Annan lagstiftning av intresse

I vissa kommuner pågår försöksverksamhet med kommunal förvaltning genom kommundelsorgan och lokala styrelser sammansatta av förtroendevalda.

Enligt lag (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna får fullmäktige för vissa förvaltningsuppgifter tillsätta lokala förvaltningsorgan (se härom närmare under avsnitt 7).

Dessa organ kan ha till uppgift att för en del av kommunen handha förvaltning och verkställighet av både kommunallagsreglerad och specialreglerad verksamhet.

Lagstiftningen öppnar alltså möjligheter till lokal förvaltning och verkställighet beträffande uppgifter som ankommer på t. ex. socialnämnd och skolstyrelse.

Ett lokalt organ har kommunalrättslig ställning som nämnd. Detta innebär bl. a. att fullmäktige utser ledamöterna och suppleanterna. Organet får också, såvida inte de politiska partierna kommer överens om annat, samma partipolitiska sammansättning som fullmäktige.

Enligt demokratiutredningen borde speciallagstiftningen om chefstjänste-

män bli föremål för översyn även från sådana kommunaldemokratiska synpunkter vartill hänsyn tagits i här berörd lagstiftning.

13.4 Överväganden

Den arbetsrättsliga lag- och avtalsregleringen har under det senaste decenniet som väsentligt inslag haft att skapa möjligheter till förnyelse av arbetslivet och att fördjupa arbetsplatsdemokratin. Lagarna är i stor utsträckning uppbyggda som ramlagar. Utmärkande för en sådan lag är att den huvudsakligen anger mål och riktlinjer. Det närmare innehållet förutsätts bli bestämt genom regeringens eller centrala myndigheters regler eller de tillämpande myndigheternas praxis. Det förutsätts också att reglerna kompletteras genom avtal mellan parterna på arbetsmarknaden.

Vid lagstiftningsarbetet har man i betydande utsträckning även använt metoden att utfärda bestämmelser med subsidiär giltighet, dvs. bestämmelserna skall gälla i den mån annat inte är uttryckligen stadgat i andra författningar. Giltighetsområdet för bestämmelserna kan sedan successivt ändras genom att specialreglerna får en annan utformning. Exempel på denna lagstiftningsmetod är MBL och, av särskilt intresse i förevarande sammanhang, regleringen i KL av institutet PSO.

Sistnämnda lagstiftning bygger på förutsättningen att arbetsmarknadens parter vid förhandlingar enligt 32 § MBL närmare bestämmer om de uppgifter PSO skall handha. Ett kollektivavtal kan emellertid inte med giltig verkan ges ett innehåll som strider mot bestämmelser i lag eller annan författning. Sålunda kan exempelvis chefstjänstemäns i författning givna beslutsfunktioner inte rubbas genom avtal. Vid urvalet av ärendetyper som skall kunna handläggas av PSO är det därför såsom demokratiutredningen framhållit nödvändigt att beakta att dessa funktioner inte träds för nära. Demokratiutredningen påpekade emellertid att det inte kunde anses rimligt eller acceptabelt att regler i speciallagstiftning medförde avgörande hinder för en numera normal och av kommunala arbetsgivare och arbetstagare genom avtal eftersträvad företagsdemokratisk utveckling i förvaltningarna.

Kommittén har enligt direktiven bl. a. till uppgift att mot angivna bakgrund överväga i vilken utsträckning specialförfattningarnas föreskrifter om chefstjänstemännens beslutsfunktioner kan tas bort utan att kravet på effektivitet i verksamheten sätts åsido. En sådan översyn av specialförfattningarna är enligt direktiven angelägen inte bara från företagsdemokratisk synpunkt utan också med hänsyn till den kommunala demokratin.

Till en början kan erinras om att riktlinjerna i MBL ställt nya och annorlunda krav på den som skall utöva arbetsledningen. Sålunda torde man ha förutsatt att den traditionelle chefen, som allt har att bestämma, skulle komma att ersättas med en befattningshavare som i ökad utsträckning intar en mera allmänt ledande roll och vars uppgifter är att planera och samordna verksamheten. Den enskilde anställde får härigenom ökade möjligheter att känna gemenskap med arbetskamrater och överordnade samt en ökad känsla av egenvärde inom arbetsgruppen. Bakom detta ligger tanken att bättre beslut skulle fattas som följd av att allt fler får från olika utgångspunkter komma med sina synpunkter.

Parallellt härmed har – inte minst i anledning av ett hårdnande ekonomiskt klimat – rests krav på ökad effektivitet och produktivitet. Man har i sådana sammanhang särskilt understrukit arbetsledarnas, chefernas, uppgifter som ledare, beslutsfattare och informatörer. Vissa grundläggande frågor har tagits upp till diskussion exempelvis rörande det återkommande spelet mellan olika personalgrupper och principerna för hur arbetsuppgifterna skall fördelas liksom rörande vem som skall ha det yttersta ansvaret för ett arbetsområde, kontrollera att arbetsuppgifterna blir tillfredsställande utförda samt känna till de lagar och avtal som styr ett företags eller en myndighets verksamhet. Den ökade uppmärksamheten beträffande dessa och liknande frågor har tagit sig uttryck bl. a. i att det inom den statliga sektorn startats en särskild utbildningsverksamhet för chefer. Den s. k. chefsutbildningskommittén har arbetat med uppläggning och organisation av denna verksamhet; viss försöksverksamhet har bedrivits och följts upp med enkäter. Nämnda kommitté har i sitt slutbetänkande (Ds B 1981:14) framhållit att utbildning av chefer blivit nödvändig för en fortsatt effektivisering av förvaltningen men också bl. a. som följd av de nya krav de anställdas ökade medbestämmande ställer. I anknytning härtill understryks att man måste göra cheferna mera medvetna om att de i allt större utsträckning har att fullgöra en arbetsgivarfunktion gentemot andra anställda och att det krävs goda kontakter med de fackliga företrädarna. Vidare framhålls att forskningen på det arbetsvetenskapliga och administrativa området har varit otillräcklig och det föreslås bl. a. att det för den statliga förvaltningens del under tiden t. o. m. 1985 årligen anslås omkring 7 milj. kr till kursverksamhet för chefer.

Till de kommunala och landstingskommunala förvaltningarna är knutna särskilda problem, när det gäller arbetsuppgifterna. Ett av dessa är den rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän, som förekommer inom dessa förvaltningar.

Under senare år har nämnda rollfördelning ställts under debatt. En anledning härtill torde ha varit att antalet heltids- och deltidsengagerade förtroendevalda ökat. År 1977 fanns det omkring 350 kommunal- och landstingsråd. I dag torde antalet överstiga 800. En annan anledning kan ha varit att flera kommuner inrättat särskilda tjänster för politiska sekreterare. Denna utveckling kan i sin tur ha lett till att det nu från tjänstemannahåll framkommit önskemål om en principdiskussion beträffande arbetsformerna i den kommunala förvaltningen med stöd av vilken man skall söka utfinna klarare gränser för politikernas och tjänstemännens arbetsuppgifter.

Kommunaldemokratiska kommittén har i betänkandet (Ds Kn 1982:7) Politiska sekreterare i kommuner och landstingskommuner föreslagit en lagstiftning som gör det möjligt för kommuner och landstingskommuner att anställa personal med uppgift att lämna politiskt biträde åt ledamöter och suppleanter i fullmäktige, nämnder och beredningar.

Utvecklingen har visat att hel- och deltidsanställda förtroendevalda är av stort värde och i viss utsträckning nödvändiga då det gäller en mera omfattande administrativ verksamhet och organisation. Frågan om deras ställning och funktioner har inte mera ingående diskuterats i lagstiftningssammanhang. Demokratiutredningen föreslog i sitt huvudbetänkande (SOU 1975:41) att vissa bestämmelser om heltidsengagerade förtroendevalda skulle tas in i KL. I propositionen (1975/76:187 s.272) till gällande KL anförde föredragande statsrådet bl. a.

Den formella ansvarsfördelningen mellan de båda grupperna är enligt min mening helt klar. Däremot är inte den direkta rollfördelningen mellan de heltidsengagerade och tjänstemännen reglerad. Enligt min uppfattning är det helt naturligt att så inte har skett. En reglering av denna rollfördelning skulle innebära nackdelar ur kommunaldemokratisk synvinkel och skulle kunna föra med sig en begränsning i handlingsfriheten för dem som har ansvaret för den kommunala verksamheten. En annan sak är att, som utredningen påpekar, en viss gränsdragning mellan arbetsområdena för de båda grupperna kan göras i instruktionerna för chefstjänstemännen.

Uppgifter som avser beredning och föredragning uppdras numera i växande omfattning åt hel- och deltidsengagerade förtroendevalda. Stundom torde dessa uppgifter tangera tjänstemannauppgifterna. Skiljelinjen anses vara att på de förtroendevalda i princip skall falla den politiska, översiktliga beredningen, medan tjänstemännens insatser närmast skall tillgodose kraven på fackmannamässig beredning. Gränserna måste emellertid många gånger vara svåra att upprätthålla i praktiken. Tjänstemännen anses skola stå fria från partipolitiska bedömningar för att fullmäktige och nämnder skall få en objektiv beredning och föredragning. I KL stadgade valbarhetshinder för den som är anställd hos kommunen eller landstingskommunen och som i egenskap av föredragande hos styrelsen eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland tjänstemännen syftar bl. a. till att tillgodose denna synpunkt.

Uppdraget att finna lösningar beträffande gränsdragningen mellan politikernas och tjänstemännens arbetsuppgifter har lämnats till kommunaldemokratiska kommittén. Frågorna har emellertid viss anknytning till förevarande kommittés utredningsuppgift eftersom översynen av specialförfattningarnas föreskrifter om chefstjänstemännens funktioner skall göras också under hänsynstagande till den kommunala demokratin.

Beträffande chefstjänstemännen kan allmänt sägas, att det måste vara en av deras grundläggande uppgifter att se till att de allmänna mål som har kommit till uttryck i de politiska besluten blir lojalt respekterade och omsatta i praktiken. Svårigheterna i det praktiska arbetet därmed torde ha ökat som följd av tendensen att ge verkställighetsorganen en större frihet än tidigare, när det gäller att omsätta fattade beslut i praktisk verklighet. Vad beträffar handläggningen av ärenden har de förvaltningsorgan som utövar myndighet en särprägel redan därigenom att de svarar för tillämpningen av de författningar som styr organens särskilda verksamheter. Vederbörande chef torde här ha ansvaret för att det finns klara och ändamålsenliga regler för handläggning och beslutsfattande. Han har också att svara för integritet, säkerhet och konsekvens i ärendehandläggningen. Häri ingår även ansvaret för att arbetet fortlöper på ett acceptabelt sätt, vilket torde förutsätta ständig kontakt med det dagliga arbetet inom förvaltningsområdet.

Vad som är av intresse i förevarande sammanhang är de av chefstjänstemännens befogenheter som kan anses inkräkta på de förtroendevaldas beslutsområde eller på det område inom vilket de anställda bör få utöva medbestämmanderätt.

Befogenheter har tilldelats chefstjänstemän antingen genom föreskrifter i lag eller annan författning eller i instruktion e. d. eller genom delegation från nämnd. I den mån det är fråga om delegation eller kommunalt fastställd instruktion finns det inte något rättsligt hinder att ändra arbetsuppgifterna

genom ett nytt beslut av nämnden, varigenom beslutsbefogenhet tas tillbaka i den mån så kan vara behövligt med hänsyn till den politiska demokratin eller för att de anställda skall kunna utöva medbestämmanderätt i den utsträckning som är önskvärd. Såsom tidigare anförts har konstitutionsutskottet i sitt utlåtande (1976/77:25 s. 77) framhållit att delegation skall ske restriktivt i den meningen att effektivitetskravet skall vägas mot de allmänna demokratisynpunkterna, vilka enligt utskottet bör tillerkännas den avgörande betydelsen. Motsvarande synsätt bör kunna komma i fråga när det gäller de anställdas möjligheter till inflytande. Om de anställda ges närvarorätt vid nämnds sammanträden får de också tillfälle att genom sina företrädare framföra synpunkter och önskemål i samband med att beslut fattas om delegation liksom även vid behandlingen av den anmälan som skall göras till nämnden av beslut som fattats med stöd av delegationen. I den mån chefstjänstemans befogenheter vilar på delegationsbeslut finns det således på det lokala planet tillfälle att påverka utformningen av dessa. Detsamma gäller då befogenheterna grundar sig på kommunalt fastställd instruktion.

Vad nu sagts har även avseende på hel- eller deltidsengagerad förtroendevald.

Annorlunda förhåller det sig med befogenheter som grundar sig på bestämmelse i lag eller annan författning. I sådana fall kan chefstjänstemännens ställning regelmässigt ändras endast genom ändring i resp. författning.

Som förut påpekats innehåller KL inte några bestämmelser som ger chefstjänstemän särskilda befogenheter. I fråga om chefstjänstemän som är knutna till de kommunallagsreglerade nämnderna föreligger därför inte några rättsliga problem i förevarande hänseende. Den kommunala verksamhet däremot som är reglerad genom specialförfattningar är till mycket stor del bunden av bestämmelser i dessa författningar. Den kommunala handlingsfriheten är begränsad genom dessa bestämmelser och genom att statliga myndigheter utövar tillsyn över verksamheten.

De befogenheter som lagts på chefstjänstemän i denna ordning har i allmänhet fastställts i samband med organisationen av resp. verksamhet. Vissa bedömningar har därvid legat till grund för bestämmandet av dem. Utöver behovet av att samla arbetsledande uppgifter på en hand kan därvid ha eftersträvats att tillförsäkra verksamheten viss enhetlig utformning eller någon särskild grad av kvalitet. Ett annat skäl kan ha varit önskemålet att till innehavaren av en viss tjänst knyta ansvaret för att verksamheten bedrivs efter angivna linjer. Inte minst torde kravet på effektivitet och snabbhet i verksamheten ha lett till att vissa arbetsuppgifter lagts på chefstjänsteman.

Innan en befogenhet av nu angivet slag tas ifrån en chefstjänsteman, har man tydligen att väga skälen för att befogenheten tillagts tjänstemannen mot de anställdas större eller mindre intresse av att kunna påverka sina arbetsförhållanden. Vidare får beaktas att ett företagsdemokratiskt arbetssätt inte bara betyder att chefers beslutsfunktioner fördelas. De anställda måste också engagera sig i de gemensamma angelägenheterna, vilket i hög grad kräver såväl intresse som kunskaper. Till bilden hör också att förändringar beträffande chefstjänstemännens befogenheter i ökad utsträckning kan leda till att de kommer i en mellanställning, där deras möjligheter att ta initiativ låses såväl uppifrån som nerifrån.

Frågan i vad mån de chefstjänstemännen tillagda befogenheterna bör tas bort eller jämkas av hänsyn till den kommunala demokratin eller till de anställdas medbestämmande har, sedan kommittén fick sitt utredningsuppdrag, till stor del kommit i ett annat läge. Under senare tid har nämligen en översyn ägt rum av stora områden av den specialreglerade kommunala och landstingskommunala förvaltningen.

Vad angår hälso- och sjukvården ersätts med ingången av 1983 den nuvarande sjukvårdslagen av en ny hälso- och sjukvårdslag. Medan den tidigare lagstiftningen på området innehåller åtskillig detaljreglering, har den nya lagen utformats som en ramlag, som i huvudsak anger endast mål och inriktning för verksamheten i fråga och lämnar stort utrymme för att i annan ordning inom de angivna gränserna utforma vården efter lokala och regionala behov och förutsättningar. Några särskilda befogenheter för chefstjänstemännen av här avsett slag anges inte i lagen.

Sedan den nya lagen trätt i kraft kommer det således inte att finnas några sådana på lagstiftningen grundade hinder som tidigare förelegat för att genomföra medbestämmanderätt för de anställda inom chefstjänstemännens nuvarande befogenhetssfär. Chefstjänstemännens ställning kommer uppenbarligen att bli föremål för överväganden i samband med att i anledning av den nya lagstiftningen förändringar genomförs i den nuvarande organisationen och man torde kunna förutsätta att därvid hänsyn kommer att tas till både de anställdas anspråk på medbestämmande och vad hänsynen till den kommunala demokratin kan anses kräva.

Vad nu sagts gäller i motsvarande mån det föreliggande förslaget till lag om vissa handikappomsorger.

Vad angår skolområdet innehåller nuvarande författningsreglering en mängd detaljföreskrifter, inte minst såvitt angår chefstjänstemännens befogenheter. I avsevärd utsträckning lämnar bestämmelserna tillfälle till samverkan och samråd inte bara med elever och föräldrar utan även med de anställda. Skolsystemet har fortlöpande varit föremål för översyn och f. n. pågår bl. a. viss försöksverksamhet med kommundelsnämnder.

Situationen på skolområdet är enligt kommitténs uppfattning därför f. n. sådan att det inte är möjligt att ur skollagen eller skolförordningen plocka fram några särskilda befogenheter för chefstjänstemännen som kan sägas på något väsentligt sätt utgöra hinder för de anställda att utöva medbestämmande i de här ifrågavarande formerna utan att systemet för verksamheten påverkas. Överväganden i den riktningen bör därför enligt kommitténs mening göras i samband med en översyn som även tar sikte på utformningen av själva skolverksamheten. Detsamma gäller förhållandet till den kommunala demokratin.

Från de utgångspunkter som kommittén har för sina överväganden i detta avsnitt finns inte heller skäl att föreslå några författningsändringar såvitt rör folkhögskoleväsendet.

Vad slutligen angår brandväsendet är de befogenheter som tillkommer brandchefen mycket detaljerat angivna i brandlagen och brandstadgan samt i lokala brandordningar. Bakgrunden till denna ingående reglering kan antas ha varit de speciella förhållanden som råder inom brandväsendet, där det gäller att skydda medborgarnas liv och egendom. Brandchefens vittgående beslutsfunktioner och fria ställning i förhållande till brandstyrelsen torde ha bestämts i syfte att säkerställa en hög kvalitet på verksamheten liksom även

en långt driven effektivitet. I och för sig synes det inte uteslutet att några av brandchefens uppgifter i den löpande verksamheten skulle kunna överflyttas till brandstyrelsen. Det skulle därefter ankomma på denna att avgöra huruvida ärendena skulle ligga kvar hos styrelsen, delegeras till brandchefen eller – inom givna gränser – överlämnas till ett PSO för handläggning.

Brandchefens ansvar för brandväsendet och hans därpå grundade befogenheter till långtgående självständigt handlande gör emellertid att endast mindre ingrepp kan göras i hans beslutsfunktioner utan att effektiviteten berörs. I den mån beslutsfunktionerna inte grundar sig på brandordningen, som ju rör smärre förhållanden på det lokala planet och kan justeras efter dessa, bör frågan om begränsningar i sådana funktioner tas upp i sammanhang där effektivitetssynpunkterna bättre kan tillgodoses. Kommittén har därför funnit sig böra avstå från att här föreslå några ändringar i brandlagen eller brandstadgan.

Sammanfattningsvis får kommittén framhålla, att det i fråga om de kommunallagsreglerade nämnderna inte finns några författningsbestämmelser som tilldelar chefstjänstemännen vissa funktioner av beskaffenhet att inkräkta på den politiska demokratin eller utgöra hinder för medbestämmande för de anställda. Som påpekats i kommitténs direktiv är det naturliga, att de politiska organen i kommunerna och landstingskommunerna fortlöpande tar ställning till vilken beslutanderätt som skall delegeras till chefstjänstemän.

Vad angår de specialreglerade verksamheterna saknas numera inom stora områden i författning reglerade beslutsfunktioner för chefstjänstemän. I dessa fall föreligger därför inte längre något rättsligt hinder för att bygga upp organisationsformer som tar nödig hänsyn till både den politiska demokratin och de anställdas krav på medbestämmande. I de fall åter då författningsbestämmelser finns bör enligt kommitténs mening möjligheten att ingripa i och begränsa beslutsfunktionerna bedömas i samband med att verksamheten och det författningskomplex som reglerar denna blir föremål för en mera ingripande översyn som ger tillfälle att på ett rationellt sätt väga mot varandra kraven på verksamhetens behöriga fullgörande samt tillgodoseendet av nyssnämnda intressen.

14 PSO m. m. inom specialreglerade områden

I tilläggsdirektiven till kommittén anförde föredragande statsrådet bl. a. att PSO enligt hans mening borde kunna utnyttjas på hela det kommunala området. Kommittén borde därför överväga behovet av ändringar i specialförfattningarna i syfte att klargöra förutsättningarna för överlämnande av förvaltnings- och verkställighetsuppgifter till PSO på de specialreglerade områdena.

14.1 Gällande rätt

I de gällande bestämmelserna (3 kap. 13 a § KL) om vilka uppgifter som kan överlämnas till PSO finns begränsningen att överlämnande får ske om ej annat följer av lag eller annan författning. En sådan begränsning har tagits med i kommitténs förslag till 3 a kap. 1 §.

Innebörden av begränsningen har endast kortfattat berörts i förarbetena till förstnämnda lagrum. I prop. 1978/79:188 finns på s. 44 och 58 uttalanden av föredragande statsrådet som anger att begränsningen tillkommit för att göra klart att organen inte får tilldelas uppgifter som enligt specialförfattningar ankommer på t. ex. viss nämnd eller tjänsteman.

De författningar som gäller för de specialreglerade verksamheterna innehåller i regel en bestämmelse om att vederbörande nämnd har att utöva inseendet över den verksamhet och handha förvaltningen av de angelägenheter som anges i resp. författning, om inte annat följer av beslut enligt 3 kap. 14 § KL. Vid bedömandet av vilken räckvidd denna begränsning har, finns till en början anledning att erinra om bakgrunden till stadgandet i nämnda lagrum.

I olika sammanhang hade önskemål framkommit om att kunna föra över till ett centralt organ sådana åligganden som inte är typiska för en nämnds verksamhet utan som finns i ungefär samma former hos såväl de kommunallagsreglerade nämnderna som de specialreglerade, t. ex. frågor som avser personaladministration, egendomsförvaltning och medelsförvaltning. Rättsläget ansågs vara så oklart att det inte var möjligt att dra några säkra gränser mellan å ena sidan det område där kommunfullmäktige och landsting själva kan avgöra vilken nämnd som skall ha hand om förvaltningsuppgifter av här ifrågavarande slag och å andra sidan det område där lagstiftningen tvingar kommunen eller landstingskommunen att låta facknämnderna handlägga dessa uppgifter. Osäkerheten var störst i fråga om möjligheten att centralise-

ra personaladministrationen, särskilt de uppgifter som innefattar myndighetsutövning, dvs. beslut rörande tjänstetillsättning, vikariat, ledighet, skiljande från tjänst m. m.

För att lösa dessa spörsmål infördes i den nya KL (1977:179) i 3 kap. 14 § en bestämmelse som innebär att kommunfullmäktige resp. landstinget får – i den mån ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning – besluta att styrelsen eller annan nämnd skall handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd ävensom handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd. Med sistnämnda frågor avses sådana som redan enligt tidigare gällande rätt ansågs kunna anförtros åt ett centralt personalorgan, dvs. frågor om löne- och anställningsvillkor för alla kommunalanställda samt rådgivande och samordnande uppgifter på personalområdet (prop. 1975/76:187 s. 480 f). Därjämte genomfördes i de specialförfattningar där nämnd fått ett allmänt åläggande att ha hand om förvaltning och verkställighet den ändringen, att åläggandet gäller endast i den mån uppgifterna inte tillkommer någon annan enligt beslut som avses i 3 kap. 14 § KL /se skollagen (1962:319) 9 och 20 c §§, skolförordningen (1971:325) 17 kap. 55 § och 18 kap. 9 §, sjukvårdslagen (1962:242) 9 och 11 §§, folktandvårdslagen (1973:457) 5 §, lagen (1967:940) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda 6 §, stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda 105 §, lagen (1956:2) om socialhjälp 6 §, barnavårdslagen (1960:97) 3 §, lagen (1954:579) om nykterhetsvård 4 §, brandlagen (1974:80) 3 §, lagen (1964:63) om kommunal beredskap 9 §, civilförsvarslagen (1960:74) 41 § 1 mom. och lagen (1959:99) om köttbesiktning m. m. 11 §/.

I motiven till 3 kap. 14 § (prop. 1975/76:187 s. 480) uttalas att möjligheten att införa gemensam personaladministration bör omfatta alla tjänster hos de kommunallagsreglerade och i princip alla icke statligt reglerade tjänster hos de specialreglerade nämnderna. Det framhålls dock att det för vissa tjänster av sistnämnda slag i specialförfattningarna finns uttryckliga föreskrifter om att dessa skall tillsättas av en bestämd nämnd.

Sådana ärenden som avses i 3 kap. 14 § KL kan således överlämnas från de specialreglerade nämnder som berörs av förut nämnda författningsändringar till någon annan kommunal resp. landstingskommunal nämnd under förutsättning att inte annat är föreskrivet i lag eller annan författning. I och med överlämnandet blir möjligheten att överföra dessa ärenden till ett PSO att bedöma efter samma regler som gäller beträffande andra ärenden inom denna nämnds verksamhetsområde. I den mån de överförda ärendena är sådana att de får handläggas av ett PSO, kan fullmäktige resp. landstinget således uppdra åt ett dylikt organ att handlägga dem. Sådant uppdrag kan lämnas i samband med beslutet om överförandet av ärendena. Att märka är att det överlämnande av ärenden som avses i 3 kap. 14 § KL gäller befogenhet att fatta beslut. Ett PSO kan emellertid ha olika grader av befogenhet. Det kan ha rätt att avgöra vissa frågor i en nämnds ställe men dess kompetens kan också vara inskränkt till att avse endast beredande och utredande uppgifter. Med den frihet som finns för fullmäktige och landsting att tillsätta särskilda beredningar finns det därför enligt kommitténs mening möjlighet att till ett PSO uppdra beredning och utredning av ärenden som inte får

överlämnas till ett sådant organ för avgörande, om inte hinder föreligger i form av författningsföreskrift. I detta sammanhang kan erinras om ett uttalande av föredragande statsrådet i prop. 1978/79:188 (s. 42), i vilket framhölls att ett PSO visserligen inte får avgöra ärenden som avser nämndverksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet men att det inte finns något som hindrar att organet får vissa beredningsuppgifter beträffande sådana ärenden. Särskilda skäl kan dock föreligga att begränsa användningen av PSO som beredningsorgan, t. ex. i ärenden som innefattar myndighetsutövning mot enskild, där hänsyn till den enskilde fordrar att kretsen av i handläggningen deltagande personer görs så snäv som möjligt.

14.2 Överväganden

Såsom framgår av den lämnade redogörelsen gäller beträffande flertalet av de specialreglerade nämnderna en generell bestämmelse av innebörd att vederbörande nämnd har att utöva inseendet över den verksamhet och handha förvaltningen av de angelägenheter som anges i resp. författning. Bestämmelsen har ansetts utgöra hinder för att överföra någon av nämndens funktioner på annat organ i vidare mån än de för nämnden gällande delegationsbestämmelserna medger det. Genom införandet av 3 kap. 14 § KL och en hänvisning i specialförfattningen till detta lagrum har hindret undanröjts såvitt gäller överförandet av dels förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som förvaltas av specialnämnden, dels frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal vid sådan nämnd. I de fall då specialförfattningen saknar en generell bestämmelse av angivet slag, torde lagligt hinder inte föreligga för en dylik överföring utan hänvisning till 3 kap. 14 §. Man måste emellertid uppmärksamma att bestämmelserna i detta lagrum gäller endast i den mån annat inte är föreskrivet i lag eller annan författning.

De frågor som ett PSO avses skola i första hand arbeta med inom i övrigt angivna gränser är (jfr prop. 1978/79:188 s. 42 f.) sådana som gäller personalpolitik, personaladministration, arbetsmiljö, rationalisering, organisation, personalinformation och planläggning av det löpande förvaltningsarbetet. En del av dessa frågor faller utanför tillämpningsområdet för 3 kap. 14 § och hinder torde därför föreligga för att överföra dem till annat organ. I huvudsak synes de inte avse sådana angelägenheter som är specifika för de specialreglerade nämnderna utan bör kunna handläggas på samma sätt som är möjligt på det kommunala och landstingskommunala området i övrigt. Något sakligt skäl för att inte tillåta att dessa frågor överföres till ett PSO torde i regel inte finnas.

För att så skall kunna ske måste ett undantag göras i den generella förvaltningsbestämmelsen även för dessa frågor. Liksom beträffande de med 3 kap. 14 § avsedda frågorna kan detta ske genom att i specialförfattningen anges, att bestämmelsen gäller i den mån förvaltningsuppgifterna inte tillkommer annan enligt beslut som avses i 3 a kap. 1 § KL. Utrymme bör även kunna finnas för facklig självbestämmande- och facklig vetorätt på de specialreglerade områdena. Hänvisningen bör därför även avse 4 § i sagda kapitel.

Enligt kommitténs mening bör således en hänvisning till 3 a kap. 1 § och – i

den mån ärenden som kan omfattas av facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt ingår i nämndens kompetens – även till 4 § samma kapitel föras in i de generella bestämmelser i specialförfattningar, där det nu finns undantag i form av hänvisning till 3 kap. 14 §. Därvid är att märka att ny lagstiftning tillkommit på vissa områden. Sålunda har sjukvårdslagen (1962:242) ersatts av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), där den generella kompetensbestämmelsen intagits i 10 §. Vidare har lagen (1956:2) om socialhjälp samt barnavårdslagen (1960:97) och lagen (1954:579) om nykterhetsvård ersatts av socialtjänstlagen (1980:620), där bestämmelsen intagits i 39 §.

En komplettering i form av hänvisning till 3 a kap. 1 och ev. 4 § får till följd, att frågor som omfattas av 3 kap. 14 § kan bli föremål för någon av de här ifrågavarande medbestämmandeformerna utan att först föras över till annan nämnd.

I sammanhanget bör vidare uppmärksammas följande.

En specialförfattning innehåller stundom bestämmelser om att ärenden av vissa, särskilt angivna slag skall ankomma på den specialreglerade nämnden. Eftersom 3 a kap. 1 och 4 §§ skall äga tillämpning endast om ej annat är föreskrivet i lag eller annan författning, skall sådana ärenden uppenbarligen inte kunna överlämnas till ett PSO eller bli föremål för facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt. Sådana hindrande föreskrifter finns exempelvis beträffande statligt reglerade tjänster på skolområdet.

Om specialförfattningen däremot innehåller endast en generell bestämmelse om att vederbörande nämnd har att utöva inseendet över verksamheten och förvaltningen av de angelägenheter som anges i författningen, har hänvisningen till 3 kap. 14 § öppnat möjlighet att överlämna de i detta lagrum angivna ärendena till annan nämnd. I övrigt gäller den specialreglerade nämndens exklusiva kompetens. Införs nu även en hänvisning till 3 a kap. 1 § och ev. också 4 §, ökas möjligheten att överföra ärenden från nämnden. Det skulle kunna tänkas, att det bland dessa ärenden finns sådana som anses böra förbehållas nämnden eller kanske undantas från den fackliga självbestämmande- eller vetorätten.

Utformningen av hänvisningen till 3 a kap. blir i stort sett densamma i de berörda författningarna. Förslag till författningsändring lämnas därför endast beträffande några av dessa.

Frågan om det eventuella behovet av regler i specialförfattningarna för att förbehålla nämnd vissa ärenden hänger intimt samman med nämndens verksamhetsområde och verksamhetsformer. Kommittén anser sig därför inte kunna gå närmare in på denna fråga. I det fall att spärregler saknas vill kommittén emellertid erinra om att enligt dess förslag införandet av här berörda medbestämmandeformer skall grunda sig på förhandlingar mellan kommunen eller landstingskommunen och dess arbetstagare och att därvid överenskommelse skall träffas om vilka frågor som skall omfattas av medbestämmandeformerna. Överenskommelsen skall följas av ett beslut av fullmäktige. Det finns således med förslagets utformning goda möjligheter att se till att intresset av att vissa ärenden fortfarande skall ankomma på de specialreglerade nämnderna blir tillgodosett. Skulle intresset anses så starkt att det behöver skyddas genom en uttrycklig föreskrift i författning, bör detta beaktas i samband med en översyn av specialförfattningen. Detsamma gäller, om en nu gällande spärregel anses onödig.

15 Särskild motivering till lagförslagen

KL

1 kap. 5 och 6 §§

Kommittén har funnit lämpligt att i sitt förslag föra samman de särskilda reglerna om medbestämmandeformerna till ett nytt kapitel, 3 a kap. På samma sätt synes de allmänna bestämmelserna om medbestämmande i 1 kap. böra ges i ett sammanhang, lämpligen i en ny 6 §. Tredje stycket i 5 § utgår därvid.

3 a kap.

1 §

Denna paragraf motsvarar nuvarande 3 kap. 13 a §.

2 §

Första och andra stycket motsvarar första stycket första och andra meningarna i 3 kap. 13 b §.

I tredje meningen i sistnämnda stycke anges att arbetstagarnas företrädare skall utses av berörda arbetstagarorganisationer. Därmed torde avses de organisationer i förhållande till vilka kommunen eller landstingskommunen är bunden av kollektivavtal om inrättandet av PSO (se prop. 1978/79:188 s. 59). Detta bör enligt kommitténs mening komma till direkt uttryck i lagtexten. Den föreslagna omformuleringen – som bildar den nya paragrafens tredje stycke – innebär inte någon ändring i sak.

3 §

Denna paragraf motsvarar andra stycket i 3 kap. 13 b §.

4 §

Enligt förslaget skall vissa frågor som är av sådan beskaffenhet att de kan överlämnas till ett PSO för avgörande kunna bli föremål för medbestämmande i annan och längre gående form, nämligen facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt. Avgränsningen av tillämpningsområdet för dessa med-

bestämmandeformer anges genom en hänvisning till 1 §. Därutöver har den begränsningen gjorts att dessa former – till skillnad från PSO – inte skall få tillämpas i sådana ärenden rörande myndighetsutövning mot enskild som gäller anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Emellertid är enligt kommitténs mening självbestämmande- eller vetorätt inte motiverad i alla de frågor som faller inom det sålunda angivna området. Som närmare utvecklats tidigare bör dylik rätt lämnas arbetstagarorganisationerna endast i frågor som speciellt nära rör de anställdas intressen och där arbetstagarinflytandet således är i särskilt hög grad befogat. Frågorna bör också vara av sådan art att det för kommunmedlemmarnas del praktiskt sett saknar betydelse att avgörandet inte träffas av organ i vilket ingår förtroendevalda ledamöter. Självklart är också att självbestämmanderätt skall utövas inom de ekonomiska ramar som kommunen eller landstingskommunen uppställt. Dessa synpunkter bör beaktas vid ingåendet av det kollektivavtal som förutsätts skola träffas mellan parterna rörande medbestämmandeformerna och vid utformningen av fullmäktiges föreskrifter enligt 7 § andra stycket. Någon bestämmelse härom i KL synes inte vara påkallad.

I andra stycket av 4 § har vidare intagits den begränsningen att paragrafens bestämmelser gäller om inte annat följer av lag eller annan författning. En begränsning av samma lydelse finns redan i 1 §, till vilket lagrum hänvisas i andra stycket av 4 §. Skälet till att sagda begränsning föreslås även i 4 § är, att det är tänkbart att det i något sammanhang kan finnas behov att från facklig självbestämmanderätt eller facklig vetorätt utesluta ärenden, som anses kunna komma ifråga för PSO, utöver de i lagrummet redan undantagna ärendena om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

5 §

Med arbetstagarorganisationer åsyftas här de organisationer som anges i 4 § första stycket. Beslut som arbetstagarorganisationerna fattar med stöd av facklig självbestämmanderätt blir bindande för den kommunala eller landstingskommunala nämnd till vars kompetensområde ärendet hör. Nämnden är skyldig att rätta sig efter beslutet och det åligger således nämnden att verkställa detta.

Emellertid är det uppenbart att verkställighet inte får ske utan någon som helst prövning från nämndens sida. Inom den statliga sektorn har särskilt angetts vissa fall då myndighet inte får rätta sig efter sådant beslut, nämligen om myndigheten finner att beslutet innebär att åtgärd eller beslut av myndigheten skulle strida mot lag eller annan författning, att åtgärd skall vidtas av annan än myndigheten eller av viss enhet eller arbetstagare hos denna eller att arbetstagare skulle missgynnas på grund av att han tillhör eller inte tillhör viss arbetstagarorganisation.

Motsvarande bör gälla på det kommunala och landstingskommunala området. På detta område finns emellertid möjlighet att överklaga ett nämndbeslut – bortsett från beslut av rent förberedande eller verkställande art – på de grunder som anges i KL (se 7 kap. 1 § första stycket och 2 §). De för den statliga sektorn särskilt angivna fall då verkställighet skall vägras överensstämmer till en del helt med dessa besvärsgrunder och torde i övrigt i allt väsentligt täckas av dem. Eftersom besvärsgrunderna torde vara mer omfat-

tande än de för den statliga sektorn uppräknade fallen, skulle ett angivande av dessa fall här få den innebörden att en nämnd inte skulle kunna vägra verkställighet av ett beslut på vilket de angivna fallen visserligen inte är tillämpliga men som likväl skulle – om det vore ett nämndbeslut – kunna undanröjas på någon av kommunalbesvärsgrunderna. En sådan reglering kan inte anses tillfredsställande. Det torde därför vara lämpligare att här införa en bestämmelse som utformats så, att verkställighet inte får ske om nämnden finner att beslutet avser åtgärd som strider mot lag eller annan författning eller står i strid med fullmäktiges föreskrifter enligt 7 § andra stycket eller eljest innebär överskridande av nämndens befogenheter. Det förutsätts därvid, att föreskrifterna får sådan utformning att de inte medger beslut som kränker enskilds rätt eller eljest vilar på orättvis grund. Något lagligt hinder föreligger givetvis inte för att i föreskrifterna meddela längre gående bestämmelser för nämnd att vägra verkställighet av arbetstagarorganisationernas beslut.

Ifall en nämnds beslut om verkställighet efter besvär undanröjs, inställer sig spörsmålet om en konfliktsituation därigenom kan uppkomma i förhållande till kommunens eller landstingskommunens åtaganden i det kollektivavtal som ligger till grund för den fackliga självbestämmanderätten. Så torde emellertid knappast kunna bli fallet. Ett avtal med den innebörden att ett beslut skulle kunna verkställas även om det är behäftat med sådana brister att det skulle kunna undanröjas på någon av de i KL angivna besvärsgrunderna, om det fattats av en nämnd, bör inte kunna få åberopas mot kommunen resp. landstingskommunen. En annan sak är om verkställighetsbeslutet undanröjs på grund av någon brist i förfarandet. I sådana fall ankommer det på kommunen eller landstingskommunen att se till att rättelse sker. Underlåts detta är det kommunen resp. landstingskommunen som är ansvarig för den uteblivna verkställigheten.

Om föreskrifter som fullmäktige har fastställt enligt 7 § andra stycket skulle strida mot kollektivavtalet, har nämnden i sin verkställighetsprövning att rätta sig efter föreskrifterna. I ett dylikt fall har emellertid fullmäktige genom avvikelser i föreskrifterna underlåtit att fullgöra åtagande enligt kollektivavtalet.

6 §

Beträffande vetorätten hänvisas till vad som anförts under 4 §.

8 §

Enligt gällande bestämmelser (3 kap. 13 a § första stycket) beslutar fullmäktige resp. landstinget om inrättande av PSO. Återkallande av uppdrag som överlämnats till organet sker genom beslut av styrelsen eller annan nämnd inom vars verksamhetsområde organet tillsatts (13 b § sista stycket). I överensstämmelse härmed har befogenheten att återkalla facklig självbestämmande- och vetorätt i förslaget tillagts styrelsen eller nämnden.

10 §

Stadgandet i 3 § första stycket förvaltningslagen gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild vare sig de rör bestämd enskild fysisk eller juridisk person eller det är fråga om en obestämd krets av sådana. Enligt kommitténs mening bör närvarorätt kunna komma i fråga i sistnämnda slags myndighetsutövningsärenden. Detta har i lagtexten kommit till uttryck på så sätt, att undantag från huvudbestämmelsen gjorts – förutom för ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning – för sådana ärenden som anges i andra stycket p. 2. i samma paragraf.

II Kyrkliga kommuner

16 Allmänna utgångspunkter

Demokratiutredningen hade i uppdrag bl. a. att överväga sådana författningsändringar som behövdes dels för att kommunala och landstingskommunala nämnder genom majoritetsbeslut skulle kunna medge representanter för de anställda att delta i överläggningarna men inte i besluten, dels för att nämnds beslutanderätt i vissa ärenden skulle kunna överföras till företagsnämnd eller annat organ med arbetstagarrepresentation.

I anledning av de förslag demokratiutredningen framlade genomfördes ändringar i kommunallagen (1979:17) som öppnade möjlighet att i kommun och landstingskommun inrätta PSO med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. Genom ändringar i lagen (1957:281) om kommunalförbund gjordes det samtidigt möjligt att införa PSO med samma uppgifter även i sådant förbund.

Demokratiutredningens förslag till närvarorätt föranledde att frågan överlämnades till förevarande kommitté för vidare överväganden.

I prop. beträffande PSO anförde föredragande statsrådet att förutsättningarna för inflytande för de anställda enligt hans mening var i princip desamma på det kyrkliga området som på den borgerliga kommunala sektorn. Han framhöll att det självfallet var angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkrades i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda och att frågan om ett utvidgat medbestämmande för dem som är anställda hos kyrkliga kommuner borde tas upp, även om frågan om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan f. n. övervägdes.

I direktiven till kommittén den 7 juni 1979 framfördes enahanda synpunkter och kommittén fick i uppdrag att överväga frågan om inrättande av PSO på det kyrkokommunala området liksom även frågan om närvarorätt för personalföreträdare vid de kyrkokommunala nämndernas sammanträden. Direktiven innefattade också uppdrag att överväga om och i vilken utsträckning inflytandeformerna facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt inom det statliga arbetstagarområdet kan tillämpas inom den kommunala sektorn, således även på det kyrkokommunala området.

Vid denna tid hade redan viss försöksverksamhet med närvarorätt inletts med stöd av den provisoriska lagen (1975:364) om sammanträde med nämnd hos församling eller kyrklig samfällighet.

17 Den kyrkliga organisationen

Svenska kyrkan saknar ett eget organ som i egentlig mening kan sägas utgöra centralt styrelseorgan på riksplanet. Ärkebiskopen intar dock en ledande ställning som främste representant för kyrkan och som ordförande i kyrkomötet m. m. Dessutom fungerar informellt biskopsmötet som ett samarbetsorgan för biskoparna. Den centrala förvaltningen av kyrkliga angelägenheter ombesörjs i stor omfattning av statliga organ, nämligen regeringen och några centrala ämbetsverk, exempelvis kammarkollegiet, som handlägger ärenden om kyrkliga fastigheter samt förvaltar kyrkofonden.

I samband med ändringar i grundlagsbestämmelserna om svenska kyrkan (se prop. 1981/82:77) har emellertid i prop. 1981/82:192 lagts fram förslag till en ny lag om svenska kyrkan, vilken innehåller grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för kyrkan. Förslaget innebär i huvudsak, att kyrkomötet får utökade uppgifter genom att normgivning i vissa kyrkliga ämnen delegeras till kyrkomötet. Detta skall tillsätta en centralstyrelse som verkställande och beredande organ i fråga om ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats till annat organ som tillsätts av kyrkomötet. Ledamöter i centralstyrelsen är ärkebiskopen samt högst 14 andra ledamöter och ersättare för dem, vilka för varje valperiod väljs av kyrkomötet. Ärkebiskopen är styrelsens ordförande. Bland de valda ledamöterna utser kyrkomötet en vice ordförande.

Regionalt är riket indelat i 13 stift med biskop, domkapitel och stiftsnämnd som beslutande organ. Biskopen är stiftschef. På honom ankommer att genom visitationer utöva uppsikt över stiftets församlingar och att förrätta vissa kyrkliga akter, t. ex. prästvigning och invigning av kyrka. Han är också domkapitlets preses. I domkapitlet ingår dessutom domprosten samt en präst vald av stiftets präster, en lekman vald av ombud för stiftets pastorat och två i allmänna värv förfarna lekmän utsedda av regeringen.

De allmänna stadgandena om domkapitlets åtligganden finns i lagen (1963:567) om domkapitel jämte instruktion (SFS 1965:738). Domkapitlet antar arbetsordning, som närmare fördelar arbetsuppgifterna på kansliets olika befattningshavare. Det yttrar sig till regeringen bl. a. i indelningsärenden för den kyrkliga organisationen och i frågor om inrättande och indragning av prästtjänster samt meddelar beslut rörande tjänstgöringsföreskrifter för prästskapet ävensom rörande tjänstetyp, instruktioner och veckotimtal såvitt gäller kyrkomusikerna. Vidare handlägger domkapitlet frågor om tjänstetillsättning, pension, avgång, tjänstledighet, förordnande och löne-

klassplaceringar när det gäller prästerna samt domkapitlets och stiftsnämndens personal. Frågan om vem som skall anses som församlingsprästernas arbetsgivare har diskuterats i flera sammanhang, bl. a. i samband med en utredning om inrättande av företagsnämnd eller liknande organ på församlingsplanet. Den tidigare gällande kommunaltjänstemannalagen (1965:275) ägde tillämpning även på församlingsprästerna och vissa arbetsgivaruppgifter utövas av församlingen. De flesta av dessa uppgifter ankommer dock på domkapitlet. Frågan har berörts i prop. 1982/83:19 (se under avsnitt 22).

Personalrepresentanter förekommer inte i domkapitlet. Den prästerlige ledamoten anses vald för att företräda kyrkans lärofrågor och inte som ombud för sin yrkeskår.

I stiftsnämnd ingår biskopen eller någon annan, av regeringen förordnad person som ordförande samt fyra andra ledamöter, alla utsedda av regeringen. Huvudbestämmelserna om stiftsnämnder finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Nämnden har inseende över den kyrkliga egendomen inom stiftet, främst kyrkans fastigheter, och har vidare den direkta förvaltningen av kyrkofondsfastigheter och skog på pastoratens löneboställen. Till nämndens uppgifter hör bl. a. köp och försäljning av kyrklig jord, frågor om jordbruksarrenden och andra nyttjanderättsupplåtelser, frågor om indelning i skogvaktardistrikt, skogsvård, arbetskraftsfrågor, arbetarskydd, naturskydd och utbildning av skoglig personal ävensom tjänstebostadsärenden när det gäller prästgårdar. Personalrepresentanter förekommer inte heller i stiftsnämnderna.

Den närmare tillsynen över prästgårdar och löneboställen utövas i varje stift av boställsnämnder. Dessa har en mellanställning i förhållande till stifts- och församlingsorganen. Stiften är indelade i boställsdistrikt, i regel fem till tio distrikt per stift. I varje distrikt finns en boställsnämnd, som består av ordförande och två andra ledamöter, utsedda av länsstyrelsen. Ej heller i dessa nämnder förekommer personalrepresentanter.

Vid sidan av den författningsreglerade verksamheten har under senare år en betydande s. k. fri verksamhet vuxit fram på det regionala planet. Verksamheten leds av ett stiftsting som beslutande och ett stiftsråd som verkställande organ. Dessa organ är av rent privaträttslig natur. Finansieringen av den fria verksamheten på stiftsplanet skedde till en början genom kollekter, gåvor, kursavgifter, stats- och landstingsbidrag samt församlingsanslag av utdebiterade medel. I allt större utsträckning bekostas verksamheten numera med församlingsanslag i form av en frivillig stiftstingsavgift från de anslutna församlingarna.

Medlemmar i stiftstinget är de församlingar i stiftet som beslutat att ansluta sig. Stiftstinget sammanträder årligen och fastställer då bl. a. avgiften från medlemsförsamlingarna. Tinget tillsätter vidare styrelser, nämnder och beredningar för verksamheten liksom erforderliga tjänster. Stiftsrådet är bl. a. lönemyndighet för de i verksamheten anställda och fastställer instruktioner för personalen.

Varje stift är indelat i kontrakt under ledning av en kontraktsprost. Denne är förman för prästerna inom kontraktet.

Kontrakten är indelade i pastorat. Dessa är tjänstgöringsområde för församlingsprästerna och har vissa ekonomiska uppgifter. Den prästerliga verksamheten inom pastoratet leds av kyrkoherden. Beroende på pastoratets

invånarantal, territoriella omfattning m. m. kan utöver kyrkoherdetjänsten andra prästtjänster inrättas, t. ex. komminister-, kyrkoadjunkts- och pastoratsadjunktstjänster. Om pastoratsindelning och prästerlig tjänsteorganisation i pastorat förordnar regeringen. För kyrkomusikerverksamheten är stiften indelade i kyrkomusikerdistrikt. I princip utgör varje församling ett kyrkomusikerdistrikt ehuru distriktsindelning bestäms av regeringen.

Pastorat består av en eller flera församlingar. Församlingen är en kyrklig kommun vars angelägenheter bl. a. avser frågor om anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom, vidare åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som är i behov av omvårdnad, ävensom ärenden rörande avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal. Består pastoratet av flera församlingar skall dessa, om regeringen inte förordnar annorlunda, utgöra en kyrklig samfällighet med uppgift att handha de angelägenheter som enligt lag eller annan författning ankommer på pastoratet. En sådan samfällighet kan få till uppgift att vårda även andra ekonomiska församlingsangelägenheter, om regeringen förordnar härom efter samtycke av församlingarna eller på grund av ett betydande allmänt behov. Även församlingar som inte tillsammans bildar ett pastorat kan förenas till en kyrklig samfällighet för handhavande av en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. En samfällighet kan vara total, dvs. omfatta handhavandet av de berörda församlingarnas samtliga ekonomiska församlingsangelägenheter, eller partiell. Samfällighetsbildning som omfattar andra än ekonomiska angelägenheter är fr. o. m. den 1 januari 1963, då lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (LFS) trädde i kraft, inte tillåten; en dylik samfällighetsbildning anses nämligen äventyra församlingarnas bestånd som kyrkliga enheter. Före ikraftträdandet av LFS bildades emellertid ett antal sådana samfälligheter; enligt lagen (1961:437) om införande av LFS äger dessa bestånd i den mån regeringen inte förordnar annorlunda.

De församlingar som ingår i en samfällighet upphör inte att existera som självständiga enheter. Även om samfälligheten får hand om samtliga ekonomiska angelägenheter, har församlingarna kvar vissa icke-ekonomiska uppgifter som hör till församlingsvården.

En särställning intar de s. k. icke-territoriella församlingarna. De är personellt bestämda, dvs. de omfattar viss eller vissa kategorier av personer bosatta inom ett angivet område, oavsett inom vilken territoriell församling bostaden befinner sig. F. n. är de fem till antalet (i Stockholm hovförsamlingen samt tyska och finska församlingarna, i Göteborg tyska församlingen och i Karlskrona amiralitetsförsamlingen).

Antalet territoriella församlingar och pastorat är stort; någon motsvarighet till den ombildning till storkommuner som ägt rum beträffande de borgerliga kommunerna finns inte på det kyrkliga området. Medan de borgerliga kommunerna under 1970-talet kraftigt minskade i antal, har antalet församlingar och pastorat inte undergått några större förändringar. Av tabellen på nästa sida (Årsbok för Sveriges kommuner) framgår hur utvecklingen varit sedan mitten av 1950-talet.

Medan svenska kyrkan tidigare ansågs till 98 procent vara identisk med svenska folket, har under det senaste decenniet antalet medlemmar i denna

År	Indelningar, antal		
	Kommuner[a]	Församlingar	Pastorat
1955	1 037	2 550	1 376
1960	1 031	2 554	1 382
1965	995	2 569	1 138
1966	995	2 568	1 138
1967	900	2 563	1 140
1968	900	2 563	1 140
1969	848	2 569	1 146
1970	848	2 566	1 146
1971	464	2 567	1 152
1972	464	2 567	1 149
1973	464	2 568	1 146
1974	278	2 570	1 147
1975	278	2 570	1 138
1976	278	2 570	1 136
1977	277	2 573	1 141
1978	277	2 575	1 143
1979	277	2 575	1 144
1980	279	2 570	1 145
1981	279	2 569	1 145
1982	279	2 569	1 146

[a] Indelningen i landskommuner, köpingar och städer upphörde fr. o. m. 1971. År 1970 var kommunerna indelade i 624 landskommuner, 92 köpingar och 132 städer.

minskat procentuellt sett. I slutet av 1979 var av rikets hela befolkning 93 procent medlemmar. Av befolkningens svenska medborgare utgjorde antalet medlemmar 96 procent. Denna andel minskar stadigt med en halv procentenhet om året. Antalet svenska medborgare som står utanför kyrkan har under de senaste fyra åren ökat från drygt 200 000 till 310 000. Den som inte tillhör svenska kyrkan är dock skyldig att erlägga den del av kyrkoskatten – 30 procent – som avser folkbokföringen och begravningsväsendet.

Församlingarnas befolkningsfördelning liksom även förändringarna i invånarantalet under tiden 1950–1978 framgår av sammanställningen på s. 205 (hämtad från P-O Nilsson och Göte Wallin, Hur styrs församlingen? Skeab Tryckmans. Stockholm 1980, s. 12).

Sammanställningen utvisar, att församlingar med under 500 invånare liksom även de med 5 000 invånare och därutöver under de angivna åren ökat kraftigt i antal, medan antalet församlingar i mellanskiktet minskat. Över hälften av rikets församlingar har nu ett invånarantal understigande 1 000.

Som jämförelse kan nämnas att av de 279 borgerliga primärkommunerna endast 61 har mindre än 10 000 invånare; den minsta har knappt 4 000. Förekomsten av så många små församlingar har aktualiserat frågan om ändring i kyrkans lokala organisation. Frågan har behandlats i skilda sammanhang men har ännu inte funnit sin lösning.

F. n. (1982) finns det 274 särskilt bildade kyrkliga samfälligheter. Av dessa är 176 totala och 98 partiella. De omfattar 936 församlingar. Intresset för samfällighetsbildningar torde ha samband med 1960-talets storkommunreform. Inom den borgerliga kommunen eftersträvar man en enhetlig skattesats och en kyrklig samfällighetsbildning kan – utöver att den ger vissa

Antal	–99	100–499	500–999	1 000–1 999	2 000–2 999	3 000–4 999	5 000–9 999	10 000–14 999	15 000–19 999	20 000–29 999	30 000–	Summa
1950	8	574	631	614	233	210	137	42	32	44	21	2 546
1962	21	711	624	499	213	184	133	56	40	49	37	2 567
1966	30	765	596	458	186	195	137	63	43	47	43	2 563
1968	34	795	567	441	196	192	135	71	42	56	40	2 569
1969	37	801	565	426	200	191	138	69	40	60	40	2 569
1972	44	826	544	408	184	195	143	76	45	65	38	2 568
1978	50	815	515	400	180	207	174	82	60	65	27	2 575

administrativa fördelar – undanröja den variation i församlingsskatten som kan förekomma mellan församlingarna i en större kommun eller inom ett pastorat. En total ekonomisk samfällighet övertar all utdebiteringsrätt från däri ingående församlingar och eventuella flerförsamlingspastorat. En partiell ekonomisk samfällighet övertar utdebiteringsrätten för de ändamål samfälligheten omfattar. För övriga ändamål ligger utdebiteringen kvar hos församlingarna eller flerförsamlingspastoraten.

Som tidigare nämnts fastställs präst- och kyrkomusikerorganisationen i sina huvuddrag av regeringen. Kyrkomusikerdistrikt bildas av en eller flera församlingar. I varje sådant distrikt finns en kyrkomusiker som – beroende på distriktets storlek – har ställning som organist, kyrkokantor, skolkantor eller orgelspelare. Vidare kan inrättas tjänster som biträdande kyrkomusiker. Kyrkokommun kan därjämte anställa församlingsmusiker.

När det gäller andra kyrkliga befattningshavare på det lokala planet än präster och kyrkomusiker, t. ex. personal inom diakoni och ungdomsverksamhet, kyrkovaktmästare och kyrkogårdspersonal samt personal för kyrkokommunal administration, är det församlingen eller samfälligheten som är huvudman.

Enligt tillgängliga statistiska undersökningar var 1981 totalt ca 26 000 personer anställda inom kyrkokommunerna. Av dessa utgjorde drygt 3 000 präster samt ca 5 000 säsonganställda kyrkogårdsarbetare.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund är kyrkokommunernas intresseorganisation. Samtliga kyrkliga kommuner är medlemmar i förbundet. Förbundets ändamål är att såsom en sammanslutning av församlingar samt flerförsamlingspastorat och övriga kyrkliga samfälligheter tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen, främja samverkan mellan dem, biträda dem i deras verksamhet och som arbetsgivarorganisation företräda dem i förhandlingar med de anställdas fackliga organisationer.

18 De kyrkliga kommunerna

18.1 De kyrkliga kommunernas grundlagsenliga ställning

I punkt 9 i övergångsbestämmelserna till RF upptas vissa stadganden om den svenska kyrkan. I dessa föreskrivs bl. a. att RF:s föreskrifter om primärkommuner skall – med ett undantag som föranleds av kyrkostämmoinstitutionen – äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner. Det förhållandet att de kyrkliga kommunerna således har en annan anknytning till grundlagens ram för den kommunala självstyrelsen än de borgerliga kommunerna föranledde utredningen för översyn av LFS (SOU 1981:6) att överväga i vad mån detta bör leda till särskilda slutsatser som avviker från motsvarande bedömning vid kommunallagstiftningen. Utredningen anförde härom bl. a. (betänk. s. 78 f.).

Själva begreppet kommunallag finns inte i den nya regeringsformen. I 8 kap. 5 § RF stadgas att grunderna för rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden, heter det vidare. Detta grundlagsstadgande är således grunden för den kyrkokommunala regleringen genom LFS. Påverkas förutsättningarna för denna reglering genom den särskilda anknytningen till stadgandet genom övergångsbestämmelserna? Utredningen har stannat vid att konstatera att nu gällande grundlag medger en likartad reglering av borgerliga och kyrkliga kommuner. Utredningen för i det följande inga diskussioner om skillnad i status mellan dessa båda slag av kommuner. Den konstitutionella utvecklingen när det gäller lagstiftning om svenska kyrkan är också i dagsläget svår att förutse.

I prop. 1981/82:77 om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m. m. har föreslagits ändringar i grundlagsbestämmelserna. Förslaget innebär att reglerna om kyrkolagstiftning i p. 9 i övergångsbestämmelserna till RF anpassas till RF:s huvudprinciper om normgivning samt att en del av de nuvarande stadgandena om svenska kyrkan i sagda övergångsbestämmelser upphävs. Förslaget innefattar däremot inte någon ändring i övergångsbestämmelsernas regler om de kyrkliga kommunerna. Frågan om dessa kommuners konstitutionella ställning har ansetts ha så stor betydelse för relationen mellan staten och kyrkan, att ett beslut som berör denna fråga ofrånkomligen måste anstå till dess stat-kyrka-frågan har avgjorts. I sammanhanget framhålls, att LFS inte är av kyrkolags natur och att de särskilda bestämmelserna i p. 9

fjärde stycket i nyssnämnda övergångsbestämmelser om stiftande, ändring och upphävande av kyrkolag således inte är tillämpliga på LFS.

Enligt kommitténs mening bör den berörda olikheten i anknytningen till grundlagen i fråga om de borgerliga och de kyrkliga kommunerna inte heller föranleda någon skillnad i bedömningen av möjligheten att på det kyrkokommunala området införa samma former för medinflytande för de anställda som genomförts eller som enligt kommittén kan genomföras inom de borgerliga kommunerna. I övrigt får här hänvisas till vad som tidigare anförts rörande grundlagsenligheten och statsmakternas redan gjorda ställningstagande i grundlagsfrågan såvitt rör de borgerliga kommunerna.

18.2 Begreppet kyrklig kommun

Som nyss nämnts stadgas i övergångsbestämmelserna till RF att vad som i RF föreskrivs om primärkommun skall – med visst undantag – äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner. I LFS – motsvarigheten på det kyrkliga området till KL (1977:179) – används emellertid inte uttrycket kyrklig kommun. Den lokala enheten anges i stället vara församling. Inom denna ecklesiastika indelningsenhet handhas kommunala och kyrkliga angelägenheter. LFS reglerar den kommunala delen av församlingens verksamhet.

Till kyrklig kommun räknas även flerförsamlingspastoraten och andra kyrkliga samfälligheter. I de frågor som ingår i samfällighetens kompetens upphör församligen att fungera som kommun. Både församlingen och samfälligheten fungerar således som kommun var och en inom sitt kompetensområde.

Förordnar regeringen att församlingar inom ett pastorat skall ingå i en total ekonomisk samfällighet som även omfattar församlingarna inom annat pastorat, upphör pastoratet att utgöra egen kyrklig samfällighet.

I ett nu framlagt förslag till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter (prop. 1982/83:19) har uttryckligen angetts att med kyrklig kommun avses församling och kyrklig samfällighet (se härom under avsnitt 22).

18.2.1 Kompetens

Församling äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt inte handhavandet därav jämlikt LFS eller särskild författning tillkommer annan. Vad som förstås med församlings angelägenheter har tidigare i korthet redovisats.

Kompetensparagrafen avslutas med ett allmänt uttalande att det finns särskilda stadganden om vissa angelägenheter, som ankommer på församling. Exempel härpå är folkbokföringsförordningen (1967:198) och lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord.

De nu angivna kompetensreglerna gäller den verksamhet församling äger utöva eller stödja med anlitande av utdebiterade medel. Vad beträffar andra medel som står till församlings förfogande – kollektmedel, donationsmedel och frivilliga bidrag i övrigt – gäller att de får användas till de ändamål för vilka kollekten upptagits resp. som angetts av donator eller bidragsgivare.

Dock måste därvid beaktas, att den verksamhet som skall stödjas inte till sin natur får anses främmande för församlingslivet.

På pastorat ankommer vissa av de uppgifter som anges i LFS och som åvilar församling, om denna utgör eget pastorat, ävensom de uppgifter som ålagts pastorat genom särskilda författningar. Hit hör frågor om avlöningsförmåner åt församlingspräst och kyrkomusiker, tillhandahållande av tjänstebostad och i förekommande fall anordnande av prästgård, boställsförvaltning och förvaltning av prästlönefonderna samt tillhandahållande av biträdespersonal, expeditionslokaler, inventarier m. m. för kyrkobokföringen.

Som tidigare nämnts kan församlingarna i ett pastorat till pastoratsamfälligheten överföra vissa eller alla församlingsangelägenheter, dock med den begränsningen att endast sådana angelägenheter kan komma i fråga som är av ekonomisk natur. Därmed avses församlingsangelägenheter som finansieras med utdebiterade medel. Angelägenheter av icke-ekonomisk natur, dvs. sådana som utan att bekostas med utdebiterade medel främjar kyrkans gärning (gudstjänstliv, kyrklig förkunnelse eller kristen verksamhet), får inte överföras.

Annan kyrklig samfällighet har sin kompetens begränsad till de angelägenheter som överförts till den. Även här gäller att endast angelägenheter av ekonomisk natur kan överföras. I Stockholm utgör de territoriella församlingarna kyrklig samfällighet med uppgift att handha vissa i lagen angivna angelägenheter. I Göteborg utgör de territoriella församlingarna kyrklig samfällighet med uppgift att handha alla församlingsangelägenheter av ekonomisk natur.

18.2.2 Organisation

Församlings beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige eller på kyrkostämma. I församling med mer än 1 000 invånare skall beslutanderätten utövas av kyrkofullmäktige.

I totala samfälligheter handhas beslutanderätten av för samfälligheten genom direkta val utsedda fullmäktige, medan den i partiella samfälligheter utövas av särskilda församlingsdelegerade, utsedda av kyrkofullmäktige resp. kyrkostämma i varje församling.

Förvaltning och verkställighet tillkommer församlings resp. samfällighets kyrkoråd. Församling får tillsätta nämnder för att handha särskilda förvaltnings- eller verkställighetsbestyr. Detsamma gäller samfällighet.

Ingår församling i total kyrklig samfällighet kan regeringen på framställning av församlingen förordna att kyrkoråd ej skall finnas i denna. Vidare kan församlingar – även om de inte utgör en samfällighet – förena sig om gemensamt kyrkoråd eller, med bibehållande av de särskilda kyrkoråden, utse gemensamt kyrkoråd för vård av viss eller vissa angelägenheter.

I samband med att förordnande meddelas att kyrklig samfällighet skall bildas kan regeringen föreskriva att beslutanderätten skall utövas av indelningsdelegerade till dess indelningsändringen träder i kraft. Härom finns bestämmelser i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade (ändrad 1979:413). Enligt denna lag skall delegerade för beredning och verkställighet utse ett arbetsutskott. Delegerade kan även utse en eller flera kommittéer för sådana uppgifter.

18.2.3 Kyrkoråd

Uppgifter

Kyrkoråd i församling är dennas styrelse och har som sådan en dubbel uppgift. Det skall fungera dels – tillsammans med kyrkoherden – som ledare av församlingens andliga liv, dels som församlingens ledande förvaltningsorgan på det kyrkokommunala området. I den förra funktionen åligger det kyrkorådet att "hava omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling" inom ramen för församlingens kompetens och tillgängliga medel. Denna bestämmelse som alltså endast gäller för församlings kyrkoråd innebar en nyhet i församlingsstyrelselagstiftningen. Med bestämmelsen fick en lång debatt om en uppdelning av kyrkorådets båda kategorier av uppgifter – de kyrkliga och de kyrkokommunala – anses avslutad.

Som kyrkokommunalt organ är kyrkorådet församlingens allmänna beredning- samt förvaltnings- och verkställighetsorgan. Kyrkorådet är sålunda sista beredningsinstans för ärenden som skall behandlas av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma. Det handhar församlingens drätsel och förvaltar därvid själva kyrkans och församlingens egendom, i den mån sådan förvaltning inte uppdragits åt annan nämnd eller eljest tillkommer annan.

Kyrkorådet har överinseende över de särskilda nämnder som kan ha utsetts inom församlingen. Prästerskapets ämbetsförvaltning tillhör däremot inte kyrkorådets verksamhetsområde.

I en rad frågor som det ankommer på domkapitlet att avgöra skall före beslutet samråd äga rum med kyrkorådet eller dess yttrande inhämtas. Hit hör exempelvis meddelande av tjänstgöringsföreskrifter för prästerna i ett pastorat, förordnande av icke prästerlig personal på pastorsexpedition att handlägga vissa kyrkobokföringsärenden, beslut om förrättande av högmässogudstjänst på annan plats än i kyrka etc. I vissa fall är kyrkorådets samtycke förutsättning för att en åtgärd skall kunna vidtas, t. ex. i fråga om användande av den alternativa ordningen för gudstjänster (SFS 1976:204) och tillstånd för icke prästvigd medlem av svenska kyrkan att biträda vid utdelandet av nattvard.

Kyrkorådet eller annan nämnd utser innehavare av de kyrkokommunalt inrättade tjänsterna inom församlingen, t. ex. kyrkokamrer, kyrkovaktmästare, kyrkogårdspersonal, kontorist på pastorsexpeditionen, diakon, församlingssekreterare, ungdomsledare, förskollärare etc. Kyrkofullmäktige eller kyrkostämma kan dock förbehålla sig att själv utse befattningshavare.

För tillsättning av kyrkomusikertjänster gäller särskilda regler. Kyrkorådet tar på skilda sätt del i tillsättningsförfarandet.

Kyrkoråd får, om kyrkofullmäktige eller kyrkostämma så beslutar, uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i rådet, eller åt ledamot eller suppleant eller åt i församlingens tjänst anställd befattningshavare att å rådets vägnar fatta beslut i vissa grupper av ärenden. Beslut som fattas på grund av sådan delegation skall anmälas vid kyrkorådets nästa sammanträde.

I kyrklig samfällighet åligger det samfällighetens kyrkoråd att leda förvaltningen av samfällighetens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet ävensom att fungera som beredningsorgan m. m. Eftersom

samfällighet – med undantag för sådan som tillkommit före ikraftträdandet av LFS – endast kan ha till uppgift att handlägga församlingsangelägenheter av ekonomisk natur, kan dess kyrkoråd inte ta hand om de rent församlingsvårdande uppgifterna. Dessa ankommer därför på kyrkoråden i de församlingar som ingår i samfälligheten. Har emellertid förordnande meddelats om att sådan församling inte skall ha kyrkoråd, ankommer det på samfällighetens kyrkoråd att fullgöra alla de uppgifter som skulle ha åvilat församlingens kyrkoråd.

Om regeringen så förordnar, kan samfällighets kyrkoråd uppdra åt församlings kyrkoråd eller annan dess nämnd att verkställa beslut som samfällighetens fullmäktige resp. församlingsdelegerade fattat eller att förvalta anslag som enligt fastställd stat eller särskilt beslut anvisats församlingen. I enförsamlingspastorat handläggs pastoratsangelägenheterna regelmässigt av församlingens organ. Beträffande möjligheten till delegation gäller samma bestämmelser som för församlings kyrkoråd och nämnder.

Vad angår Stockholms kyrkliga samfällighet finns särskilda regler. Dessa är i här förevarande hänseende i huvudsak av samma innehåll som de som tillämpas i fråga om andra samfälligheter.

Sammansättning

I fråga om kyrkorådets sammansättning gäller beträffande församling att kyrkoherden omedelbart på grund av sitt ämbete är ledamot av detta. I enlighet härmed skall ersättare för honom inte finnas. Kyrkoherden kan dock förordna annan i pastoratet tjänstgörande präst att under viss tid i hans ställe vara ledamot i annexförsamlings kyrkoråd. För det fall att församlingar tillhörande olika pastorat har gemensamt kyrkoråd – utan att samfällighet föreligger – förordnar domkapitlet en av församlingarnas kyrkoherdar till ledamot av rådet och en annan av dem till ersättare för honom.

Övriga ledamöter i kyrkorådet jämte suppleanter för dem väljs av kyrkofullmäktige resp. kyrkostämman till det antal som bestäms av fullmäktige eller stämman. Antalet ledamöter – inkl. kyrkoherden – får dock inte understiga fem. I kyrkoråd som är gemensamt för två eller flera församlingar som inte bildar samfällighet bestäms antalet ledamöter jämte suppleanter och det antal som skall utses av varje församling genom överenskommelse mellan församlingarna; varje församling skall dock vara företrädd av minst en ledamot. Kan enighet inte nås träffar länsstyrelsen avgörandet. Ordförande och vice ordförande utses bland kyrkorådets ledamöter av kyrkofullmäktige resp. kyrkostämman eller i fråga om gemensamt kyrkoråd i församling, som ej utgör kyrklig samfällighet, av kyrkorådet självt.

Beträffande kyrkoråd i kyrklig samfällighet som omfattar ett pastorat gäller att kyrkoherden i pastoratet är självskriven ledamot. Om samfälligheten utgörs av församlingar tillhörande två eller flera pastorat, ankommer det på domkapitlet att förordna en av församlingarnas kyrkoherdar till ledamot och en annan av dem till ersättare. I övrigt gäller motsvarande bestämmelser som för församlings kyrkoråd.

Beträffande samfälligheterna i Göteborg och Stockholm gäller särskilda regler.

I den kyrkliga samfälligheten i Göteborg utses samtliga ledamöter i samfäl-

lighetens kyrkoråd (benämnt kyrkonämnden) jämte suppleanter genom val. Någon självskriven ledamot finns inte. I övrigt gäller de bestämmelser för samfällighet som berörts ovan.

I Stockholms kyrkliga samfällighet är församlingsdelegerades ordförande och vice ordförande självskrivna ledamöter i samfällighetens kyrkoråd (benämnt beredningsutskott) och utövar där motsvarande befattningar. Övriga ledamöter jämte suppleanter väljer de delegerade bland sig till det antal delegerade bestämmer. Hela antalet ledamöter får dock inte understiga elva. Ordförande eller vice ordförande i församlingskyrkoråd får, ändå att han inte är ledamot i beredningsutskottet, vara tillstädes och delta i överläggningarna men ej i besluten, såvitt rör fråga som angår hans församling.

Församlings kyrkoråd utser bland sina ledamöter och suppleanter kyrkvärdar för mandatperioden. Kyrkvärdarnas uppgifter är inte bestämda i LFS. Av ålder anses de skola gemensamt med kyrkoherden tillse att församlingens kyrkobyggnader och kyrkliga inventarier väl vårdas ävensom lämna viss medverkan vid församlingskollekterna. Kyrkvärdar utses i den mån behov av dem föreligger, dvs. då kyrkorådet har att vårda en kyrka.

Valbarhet

Vad angår valbarhet gäller för såväl församling som samfällighet att ledamot och suppleant i kyrkoråd (motsvarande) skall utses bland de röstberättigade inom församlingen eller församlingarna. Röstberättigad är envar inom församlingen kyrkobokförd svensk medborgare, som är medlem av svenska kyrkan och som uppnått 18 års ålder. Omyndigförklarad äger inte rösträtt. Den som inte är svensk medborgare äger rösträtt om han varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret och är medlem av svenska kyrkan.

I tidigare lagstiftning fanns en bestämmelse om att endast den som kunde anses vilja främja församlingslivet var valbar till ledamot eller suppleant i kyrkoråd. Detta valbarhetsvillkor, som i praktiken knappast fick någon betydelse, intogs inte i LFS, eftersom man fann det riktigare att överlämna åt väljarna att avgöra vem som kunde anses lämplig att företräda dem i kyrkorådet. Då kyrkorådet genom LFS uttryckligen fått till uppgift bl. a. att ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling, påpekades i förarbetena till lagen som en självklarhet att endast personer med intresse för församlingslivets utveckling bör inväljas i kyrkoråd (SOU 1957:15 s. 82, KU 16 s. 58 f.).

18.2.4 Övriga nämnder

Närmare bestämmelser om de särskilda nämnder som kan finnas vid sidan av kyrkorådet finns i 57 § LFS. Vad som där stadgas om s. k. specialreglerade nämnder saknar f. n. aktualitet. I de kyrkliga kommunerna finns nämligen sedan år 1972 inte någon nämnd som regleras i särskild författning.

I större kyrkliga kommuner kan det vara lämpligt att från kyrkorådet bryta ut vissa förvaltnings- och verkställighetsärenden och låta dessa handläggas i särskilda nämnder. Som exempel på dylika ärenden kan nämnas kyrkogårdsförvaltning, förvaltning av kyrklig och kyrkokommunal egendom, personalärenden etc. Kommunerna avgör själva om sådan nämnd skall inrättas.

18.3 Något om folkbokföringens organisation

Väsentliga delar av folkbokföringen sköts av svenska kyrkans organ. Kyrkobokföringen, som är den primära formen av folkbokföringen, ombesörjs av pastorsämbetena i de olika församlingarna. I Stockholm och Göteborg sker dock kyrkobokföringen i vissa delar hos lokal skattemyndighet. Regler om folkbokföringen finns i folkbokföringsförordningen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495). Pastor är alltid ansvarig för kyrkoböckernas förande, såvida inte förordnande att på egen hand utföra vissa åligganden meddelas annan befattningshavare. De kyrkokommunala organens befattning med kyrkobokföringen består i ett åliggande att tillhandahålla pastorsämbetet erforderlig biträdespersonal, kontorslokaler, inventarier, material, tjänstetelefon och det som i övrigt fordras för kyrkobokföringen. Det högsta ansvaret för arbetsledning och arbetsfördelning på pastorsexpedition åvilar helt pastor.

Frågan om folkbokföringens organisation har varit föremål för flera utredningar. 1979 års folkbokföringskommitté har i sitt betänkande Folkbokföringens framtida organisation (SOU 1981:101) föreslagit att folkbokföringen i framtiden skall skötas av de allmänna försäkringskassorna.

18.4 Vissa personalfrågor

Arbetstagarna hos församlingarna, pastoraten och de särskilt bildade samfälligheterna är då det gäller avlöningsförmånernas finansiering samt löne- och avtalsförhandlingar uppdelade i två grupper.

För att bestrida prästlöne- och kyrkomusikerlöner använder pastoraten i första hand avkastningen av lokala avlöningstillgångar (löneboställen, prästlönefonder). I andra hand tillgrips utdebitering av skatt. Ekonomiskt svaga pastorat erhåller tillskott från kyrkofonden. Det finns många tillskottspastorat, särskilt inom stift med små och i regel skattesvaga avfolkningsförsamlingar. Kyrkofondens största inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften, som varje pastorat är skyldigt att betala till fonden. Denna avgift utgår nu med 16 öre per skattekrona. Utjämningen över kyrkofonden innebär att de skattestarka tätortspastoraten, förutom att de svarar för sina egna präst- och kyrkomusikerlöner, genom den allmänna kyrkoavgiften betalar en stor del av lönekostnaderna i de ekonomiskt svaga pastoraten. Stockholms, Göteborgs och Lunds stift svarade sålunda för drygt 60 procent av kyrkofondens samlade inkomster 1978/79, vilka då uppgick till omkring 190 milj. kr. Fr. o. m. år 1983 införs ett nytt, mera generellt verkande utjämningssystem. Detta innebär att den lokala församlingsprästerliga organisationen minskar i betydelse vid bestämmandet av utjämningsbidragets storlek. I stället är det i huvudsak utdebiteringsnivån och skattekraften som reglerar denna.

Lönekostnaderna för annan personal än präster och kyrkomusiker täcks av pastorat eller församling genom egna utdebiterade medel; möjlighet att få bidrag därtill ur kyrkofonden finns inte. Pastoraten svarar härvid normalt endast för den personal som sysslar med folkbokföringen. Övriga arbetstagare är församlingsanställda. Om pastorat och församling ingår i en total ekonomisk samfällighet är det samfälligheten, som svarar för alla lönekostnader.

Då det gäller församlingspräster och kyrkomusiker bestäms vissa löne- och allmänna anställningsvillkor efter förhandling mellan SAV å ena sidan och vederbörande personalorganisation å den andra. SAV företräder härvid församlingarnas eller de kyrkliga samfälligheternas intressen på grund av bestämmelserna i den s. k. ställföreträdarlagen (1965:576). Genom de av SAV med berörda personalorganisationer slutna kollektivavtalen blir kyrkokommunerna på grund av denna lagstiftning formellt kollektivavtalsbundna gentemot samma organisationer. Som substitut för en formell kyrkokommunal representation inom SAV vid dess förhandlingar förekommer bl. a. underhandskontakter mellan SAV samt församlings- och pastoratsförbundets förhandlingsdelegation och dess kansli. Några lokala kollektivavtal om löner avseende dessa arbetstagarkategorier träffas inte mellan pastoraten (motsvarande) och personalorganisationerna.

För övriga arbetstagare hos kyrkokommunerna sker förhandlingar mellan de kommunala arbetsgivarorganisationerna och arbetstagarnas organisationer. Sedan träffas lokala kollektivavtal i regel mellan församling, pastorat eller annan samfällighet å den ena och vederbörande arbetstagarorganisation å den andra sidan.

Nära 2 100 kyrkokommuner (av 2 520) har emellertid numera, med stöd av bestämmelserna i kommunala delegationslagen (1954:130, ändrad 1967:318), till församlings- och pastoratsförbundet lämnat uppdrag att förhandla och sluta kollektivavtal för deras räkning.

Vad angår det kyrkokommunalt löneregleradeområdet föreligger sedan lång tid tillbaka ett samarbete på det centrala planet mellan församlings- och pastoratsförbundet och Svenska kommunförbundet. Församlings- och pastoratsförbundet har en överenskommelse med kommunförbundet om att detta mot årlig ersättning bl. a. skall handha det centrala tekniska förhandlingsarbetet i samarbete med pastoratsförbundets förhandlingsdelegation och personalpolitiska avdelning.

På det lokala planet förekommer ofta samarbete i olika former mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunens personalorgan. Samarbetet har dock försvårats efter den senaste kommunindelningsreformen. Många borgerliga kommuner innehåller numera alltför många kyrkokommuner för att de skall kunna biträda dem alla.

Det lokala samarbetet kan ske på olika sätt. Ett är att samma personer väljs till ledamöter i resp. personalorgan. Detta är numera ovanligt eftersom en förutsättning är att den borgerliga och den kyrkliga kommunen överensstämmer till gränserna, dvs. att samma personer är valbara. Vidare måste iakttas att de som väljs är medlemmar i svenska kyrkan. Ett annat sätt är att församlingsrepresentanter deltar i förhandlingarna då den borgerliga kommunens personalorgan lokalförhandlar eller att församlingen uppdrar det tekniska förhandlingsarbetet åt den borgerliga kommunens personalnämnd eller dess kansli, som rekommenderar församlingen att fatta beslut av visst innehåll.

Ett av församlings- och pastoratsförbundets kongress 1980 fattat beslut om tillämpning av kommunala delegationslagen har emellertid lett till att en ny organisatorisk förhandlingsstruktur för lokala förhandlingar utvecklats. Denna innebär att församlings- och pastoratsförbundets stiftsförbundsavdelningar, med förhandlingsbiträde från förbundets kansli och från kommunförbundet, företräder kyrkokommuner som berörs av sådana lokala förhandlingar för vilka utrymme bestämts vid de centrala förhandlingarna.

19 Utvecklingsåtgärder beträffande personalinflytandet

I demokratiutredningens betänkande (s. 77–96) har lämnats en översikt över de åtgärder som tidigare vidtagits för att främja företagsdemokratin på det kommunala och landstingskommunala området. Åtgärderna har till stor del även avsett de kyrkliga kommunerna. Det torde inte vara påkallat att här återge innehållet i översikten i vidare mån än som kan vara av intresse för att belysa särskilda förhållanden på det kyrkokommunala området.

19.1 Företagsnämndsverksamheten

Demokratiutredningen har påpekat att de representativa samrådsinstitutionerna i kommunerna under efterkrigstiden utvecklats i stort sett efter mönster från den enskilda sektorn. S. k. samarbetsnämnder inrättades på det kommunala området och senare träffades överenskommelse om inrättande av företagsnämnder – FÖN 68 – i form av ett kollektivavtal. Avtalet innebar såvitt angick kyrkokommun att företagsnämnd skulle inrättas i sådan kommun med minst 25 anställda, om det begärdes. Företagsnämnderna i vilka skulle ingå representanter för såväl arbetsgivaren som arbetstagarna hade till uppgift att verka för en ändamålsenligt och rationellt bedriven verksamhet samt för ökad arbetstillfredsställelse och god samarbetsanda. De skulle ha en rådgivande funktion samt vara forum för information och samråd. Möjlighet fanns till decentraliserat samråd genom inrättande av samrådsgrupper och underkommittéer för skilda ändamål och verksamhetsområden.

Inom den enskilda och den statliga sektorn överlämnades viss beslutanderätt till företagsnämnderna. Det gällde dels förslagsbelöningar inom ramen för organiserad förslagsverksamhet och för ändamålet anvisade medel, dels disposition av medel för viss personalvårdande verksamhet. Liknande delegation var på grund av gällande lagbestämmelser inte möjlig på den kommunala och kyrkokommunala sidan.

Av en undersökning 1973 bland församlingar och kyrkliga samfälligheter med fler än 10 000 invånare framgick att företagsnämnd då fanns i 44 av dessa kommuner.

I mer än halva antalet av nämnderna hade under 1972 inte hållits ens det föreskrivna minimiantalet sammanträden.

Vid sin bedömning av företagsnämndernas betydelse inom de borgerliga kommunerna kom demokratiutredningen fram till att nämndverksamheten fungerat ojämnt både kvantitativt och kvalitativt. Även om tillämpningen

och effekten av företagsnämndsinstitutet föranlett många kritiska synpunkter, framhöll demokratiutredningen att detta organiserade samråd dock haft obestridliga positiva värden och borde ses som ett viktigt led i utvecklingen av företagsdemokratin.

Vad beträffar de kyrkliga kommunerna föreligger mycket sparsamma uppgifter om utfallet av företagsnämndsverksamheten. Det material som finns tyder emellertid på att förhållandena inom dessa kommuner ganska väl överensstämmer med förhållandena inom de borgerliga kommunerna.

De förutsättningar för samrådsverksamhet som grundades på FÖN-avtalet förändrades genom arbetsrättsreformen. I samband med denna upphörde avtalet att gälla fr. o. m. den 1 maj 1977.

19.2 Samverkan kring arbetarskydd och arbetsmiljö

Arbetarskyddslagen (1949:1) och arbetarskyddskungörelsen (1949:208) avser även arbetsgivare och arbetstagare inom de kyrkliga kommunerna. Detsamma gäller arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöförordningen (1977:1166). I anslutning till sistnämnda lagstiftning träffades mellan arbetsmarknadsparterna ett kompletterande arbetsmiljöavtal – Miljö 78 – vilket avser såväl de borgerliga som de kyrkliga kommunerna.

Av demokratiutredningens redogörelse för förhållandena på förevarande områden (betänk. s. 81 f) framgår bl. a. följande. Arbetsmiljölagen bereder arbetstagarna möjlighet att själva kunna påverka sin arbetssituation i ökad grad. Föreskrivna former avseende partssammansatta skyddskommittéer, huvudskyddsombud och skyddsombud synes vara allmänt accepterade.

Inom den kyrkokommunala sektorn har två enkätundersökningar gjorts på området genom Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan. Den ena verkställdes 1977 och avsåg arbetsmiljö och vissa anställningsförhållanden i församlingar och samfälligheter. I den rapport i vilken undersökningen redovisas dras den slutsatsen att enligt enkätsvaren de kyrkliga arbetsplatserna är tämligen goda beträffande arbetsmiljö och arbetsförhållanden. Den andra undersökningen ägde rum 1978 och innefattade en kartläggning av den regionala skyddsverksamheten inom kyrkans område. Bl. a. framkom därvid att på de små arbetsplatserna löstes en del frågor på ett tämligen okonventionellt sätt, som inte var helt tillfredsställande ur arbetsmiljölagens synvinkel.

19.3 Fackliga förtroendemän på arbetsplatsen

Demokratiutredningen framhöll att utvecklingen av företagsdemokratin i mycket stor utsträckning byggde på vidgat personalinflytande via de fackliga organisationerna och att en väsentlig fråga var vilka förutsättningar som rådde för att bedriva den fackliga verksamheten på arbetsplatserna.

De fackliga förtroendemännens verksamhet regleras genom lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen. Dessutom har arbetsgivar- och arbetstagarparterna träffat ett kollektivavtal (AFF 76/

LAFF 76) som utgör ett anpassningsavtal till lagen. Från att från början ha haft ett mera begränsat arbetsområde, som huvudsakligen hänförde sig till löne- och avtalsfrågor, har de fackliga företrädarna efter hand fått ett betydligt mer omfattande verksamhetsområde. Lagen ger möjlighet till en utveckling som kan anpassas efter de lokala förhållandena.

20 Närvarorätt

20.1 Allmänt

Sammanträde med kyrkoråd eller annan kyrkokommunal nämnd är inte offentligt. Enligt LFS äger dock förutom ledamöterna suppleant vara närvarande, även om han ej inträtt för ordinarie ledamot. Han äger emellertid inte rätt att delta i förhandlingarna eller besluten. Genom beslut med enkel majoritet kan han få yttranderätt. Beslutet gäller endast för det sammanträde då det fattats. Även tjänsteman kan genom sådant beslut få närvaro- och yttranderätt vid ett visst sammanträde.

För att utomstående skall få övervara sammanträde krävs enligt grunderna för LFS för varje sammanträde ett enhälligt beslut därom. Någon möjlighet att med stöd av bestämmelserna i LFS införa en rätt för företrädare för personalen att vara närvarande vid sammanträdena finns ej.

Situationen var densamma inom de borgerliga primärkommunerna och landstingskommunerna. Beträffande dessa kommuner öppnades emellertid genom lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd möjlighet för regeringen att medge att viss sådan nämnd får besluta att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten. Syftet med denna lag var att under en begränsad tid möjliggöra försöksverksamhet med fördjupad företagsdemokrati på det kommunala och landstingskommunala området.

Lagen äger inte tillämpning på de kyrkliga kommunerna. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska prästförbundet (numera benämnt Svenska kyrkans personalförbund), Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Sveriges lärarförbund (som representerar Kyrkomusikernas riksförbund) och Sveriges socionomers riksförbund tillsatte emellertid en arbetsgrupp med uppgift att behandla frågor rörande personalpolitiken i församlingarna. Arbetsgruppen gjorde 1974 en framställning till regeringen av innehåll bl. a. att de anställda i de kyrkliga kommunerna i fråga om närvarorätt skulle få möjligheter motsvarande dem som de anställda inom de borgerliga kommunerna fått. I framställningen hemställdes, att demokratiutredningen skulle få i uppdrag att uppmärksamma jämväl personalinflytandefrågor inom det kyrkokommunala området.

I prop. 1975:61 förklarade föredragande statsrådet sig inte beredd att utvidga demokratiutredningens uppdrag på föreslaget sätt samt anförde (s. 16).

Jag delar emellertid arbetsgruppens uppfattning att det vidgade arbetstagarinflytandet på det kommunala och landstingskommunala området bör följas av liknande åtgärder på det kyrkokommunala området. Försök med vidgad närvarorätt bör därför komma till stånd även då det gäller kyrkliga kommuner. Jag räknar med att försöksverksamheten endast skall behöva pågå under en begränsad tid. Arbetsgruppen har förklarat sig beredd att, på samma sätt som de centrala råden för det primärkommunala och det landstingskommunala området, medverka i en sådan försöksverksamhet och vid utvärderingen av verksamheten. Jag förordar att regeringen – i likhet med vad som gäller i fråga om kommun och landstingskommun – genom en särskild lag ges befogenhet att medge att kyrkoråd och annan nämnd hos församling och kyrklig samfällighet beslutar om närvarorätt m. m. vid nämndens sammanträden för företrädare för de anställda. Lagen bör utformas så att bestämmelserna överensstämmer med vad som i detta avseende gäller för kommuner och landstingskommuner. I enlighet härmed får jag i fråga om den närmare innebörden av de nu föreslagna lagbestämmelserna hänvisa till vad chefen för civildepartementet anförde i denna del i prop. 1972:97 med förslag till lag om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd (s. 8 och 9).

Under hösten 1975 ombildades arbetsgruppen till Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan (PRK). Rådet övertog arbetsgruppens uppgifter i samband med försöksverksamheten med närvarorätt.

Förslaget rörande de kyrkliga kommunerna antogs av riksdagen (rskr 1975:154). Den i enlighet härmed utfärdade lagen (1975:364) om närvarorätt vid sammanträde med nämnd hos församling eller kyrklig samfällighet har följande lydelse.

1 § Regeringen får på framställning av församling eller kyrklig samfällighet medge att kyrkoråd eller annan nämnd hos församlingen eller samfälligheten beslutar att företrädare för de anställda hos församlingen eller samfälligheten får närvara vid nämndens sammanträden och deltaga i överläggningarna men ej i besluten.
2 § Medgivande enligt 1 § kan begränsas till att avse rätt att närvara och deltaga i överläggningarna vid handläggning av ärenden av visst slag.
3 § Beslut av nämnd med stöd av medgivande enligt 1 § får avse endast den som är anställd hos församlingen eller samfälligheten och som är utsedd av lokal facklig organisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till församlingen eller samfälligheten.

Regeringen har därefter lämnat medgivande enligt 1 § nämnda lag till 16 församlingar, 1 pastoratssamfällighet, 13 andra kyrkliga samfälligheter samt 22 församlingar, ingående i totala ekonomiska samfälligheter. Antalet kyrkoråd och andra nämnder som berörts av medgivandena utgör 73.

Medgivandena har varit tidsbegränsade. Ursprungligen gällde de endast till utgången av 1976. De har därefter i etapper förlängts till att omfatta även tiden 1977–1983.

Någon begränsning i närvarorätten jämlikt bestämmelsen i 2 § har inte meddelats av regeringen.

Dåvarande arbetsgruppen antog den 7 maj 1975 "Riktlinjer för försöksverksamhet med närvarorätt för företrädare för de anställda vid sammanträde med kyrkoråd och annan kyrkokommunal nämnd". Dessa riktlinjer, som till sin rättsliga karaktär är att anse som rekommendationer, tillställdes kyrkoråden och övriga kyrkokommunala nämnder. De innehåller bl. a.

regler om representationsgrunder, ersättare, mandattid, jäv, tystnadsplikt, sammanträdeshandlingar och utbildning för uppdraget. I en bilaga till riktlinjerna har intagits grunder för ersättning till personalföreträdarna.

20.2 Erfarenheter av försöksverksamheten[a]

Vilka kyrkliga kommuner som fått regeringens medgivande att försöksvis anordna närvarorätt för anställda samt de kyrkoråd och andra nämnder som omfattas av försöksverksamheten framgår av följande sammanställning.

Förteckning över de kyrkokommuner som erhållit regeringens medgivande att delta i försöksverksamheten

Kyrkokommun	Nämnder	Not.
Alnö församling	FKR, KGN	
Arboga stadsförsamling	FKR	
Borås samfällighet:	SKR, FN, KGN	2, 3
Caroli församling	FKR	2, 3
Gustav Adolfs församling	FKR	2, 3
Brämhults församling	FKR	2, 3
Eskilstuna samfällighet:	SKR	
Eskilstuna Klosters		
församling	FKR	
Göteborgs samfällighet:	SKR, KGN	
Annedals församling	FKR	
Biskopsgårdens församling	FKR	
S:t Pauli församling	FKR	
Älvsborgs församling	FKR	
Huddinge samfällighet:	SKR, KGN, CBK	
Huddinge församling	FKR	
Trångsunds församling	FKR	
Jukkasjärvi samfällighet	–	
Jukkasjärvi församling	FKR	
Karesuando församling	FKR	2, 3
Karlskoga församling	FKR	
Katrineholms samfällighet	SKR, FN, KGN	
Klinte församling	–	1
Lidingö församling	FKR, KGN, FN	
Långsele församling	–	1
Malmö samfällighet	SKR, KGN	
Nybro församling	FKR, KGN	
Oxelösunds församling	FKR	
Solna-Råsunda samfällighet	SKR	
Stensele församling	FKR, KGN	
Stockholms samfällighet:	SKR	2, 3
Brännkyrka församling	FKR, KGN	
Enskede församling	FKR	3
Farsta församling	FKR	2, 3
Högalids församling	FKR	
Skärholmens församling	FKR	
St. Görans församling	FKR	
Västerleds församling	FKR	
Stora Hammars församling	FKR	
Stora Tuna samfällighet	SKR, KGN	
Sundbybergs församling	FKR, KGN	
Sundsvalls samfällighet	KGN	
Söderbärke församling	FKR, KGN	3 för KGN
Trollhättans församling	FKR, KGN	
Tyresö församling	FKR	
Välinge-Kattarps pastorat:	–	1
Kattarps församling	–	1
Växjö församling (numera Växjö kyrkliga samfällighet)	FKR, KGN, FN, LN, DN	
Örebro samfällighet:	–	
Längbro församling	FKR	
Österhaninge samfällighet:	SKR	
Österhaninge församling	FKR	

Förkortningar:
SKR = Samfällda kyrkorådet (motsv.)
FKR = Församlingskyrkorådet
KGN = Kyrkogårdsnämnden (motsv.)
FN = Fastighetsnämnden
LN = Lönenämnden
CBK = Centrala byggnadskommittén
DN = Diakoninämnden

Not.:
1 Har meddelat att man inte avser att deltaga i försöksverksamheten
2 Har meddelat att man inte avser att deltaga i kartläggningen
3 Från nämndledamöterna har inga svar kommit in vid kartläggningen

[a] Uppgifterna i detta avsnitt har såvitt avser etapp I (kartläggningen) i huvudsak hämtats från S. Arnströms och Ingemar Rutgerssons art. i Församlings- och pastoratsförvaltning 1976:8 s. 247 f.

De kyrkliga kommuner som varit med i försöksverksamheten representerar olika typer. Deltagandet har emellertid inte i önskvärd utsträckning skett efter statistiskt godtagbara grunder utan det har grundat sig på eget initiativ från kommunernas sida. Man torde därför kunna utgå från att det i de deltagande kommunerna – liksom i fråga om de borgerliga kommunerna – förelegat ett särskilt starkt intrese för närvarorättsinstitutet. Även om undersökningarna sålunda inte kan tillmätas någon högre grad av exakthet och resultatet av dem därför bör tolkas med försiktighet, får det föreliggande materialet dock anses värdefullt och ha betydande intresse som informationsbidrag.

Av de totalt 73 kyrkoråd och andra nämnder som fått medgivande att delta i försöksverksamheten anmälde sedermera 6 att de avstod från deltagandet. Dessa utgjordes av mycket små församlingar eller pastorat med endast 2–4 anställda. Vidare anmälde Stockholms kyrkliga samfällighets beredningsutskott och Farsta församlings kyrkoråd att de visserligen skulle delta i försöksverksamheten men inte i de enkäter som skulle följa i syfte att ge material till utvärdering av verksamheten. Från ytterligare 7 kyrkoråd eller andra nämnder inkom liknande anmälan men dessa besvarade likväl delvis de utsända frågeformulären.

Försöksverksamheten inleddes vid årsskiftet 1975–1976 och har följts upp i tre etapper genom Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan. Till en början (etapp I) gjordes en kartläggning av förhållandena vid försöksverksamhetens igångsättande i de kyrkoråd och andra nämnder som berördes av verksamheten. Avsikten var att belysa arbetet i dessa organ innan närvarorätten började tillämpas ävensom nämndledamöternas och personalföreträdarnas förhandsinställning, förväntningar m. m. I denna etapp redovisas 58 kyrkoråd och andra nämnder med ett antal ledamöter som beräknats till 464. Personalföreträdarna har angetts vara 145. Svar har lämnats av 358 ledamöter och 122 personalföreträdare.

Storleken m. m. av de kyrkokommuner som deltog i etapp I anges i följande tabell.

Antal inv.	Förs. m. egen utdeb.	Tot. ek. samf.	Förs. ingående i tot. ek. samf.
1– 5 000	2	0	0
5 001–10 000	2	0	0
10 001–15 000	3	0	2
15 001–20 000	0	0	2
20 001–30 000	2	2	3
30 001–40 000	2	1	8
40 001–50 000	2	1	1
50 001–70 000	0	3	0
70 001–	0	2	0
Summa	13	9	16

Etapp I har redovisats i en rapport den 16 september 1976.

Etapp II, redovisad i en rapport den 22 september 1977, avsåg en utvärdering av försöksverksamheten under 1976. Genom denna skulle belysas vilken betydelse närvarorätten kunde anses ha för att bereda de anställda ökad

insyn och ökat inflytande inom förvaltningen samt vilka möjligheter den skapade för kyrkoråd och andra nämnder att tillgodogöra sig de anställdas kunskaper och erfarenheter. Utvärderingen skulle även ge besked om i vilken grad och på vilket sätt ökad insyn och ökat inflytande kunde påverka den politiska demokratin.

I denna etapp inkom svar från 367 ledamöter och 108 personalföreträdare, representerande 57 kyrkoråd och andra nämnder.

Etapp III avsåg en utvärdering av försöksverksamheten fr. o. m. år 1977. På grundval av en enkät i januari 1980 utarbetades en rapport, dagtecknad den 31 mars 1980.

Av enkätsvaren i etapp III framgår bl. a. att försöksverksamheten upphört i 4 församlingar. Som skäl härtill uppgav en av dem att man med stöd av MBL bildat en församlingskommitté, där ärendena behandlades före sammanträdena, varför närvaron av personalföreträdare vid nämndsammanträdena inte ansågs påkallad. Av 2 församlingar anfördes att enligt nämndledamöternas mening bristande intresse visats från arbetstagarorganisationernas sida och att resp. kyrkoråd eller nämnd därför beslutat upphöra med försöksverksamheten. Slutligen uppgav en församling att personalföreträdarna blivit för många; personalen borde ena sig om en representant.

Vid tiden för denna enkät praktiserades närvarorätt i totalt 59 kyrkoråd eller andra nämnder. Vanligast var att närvarorätt fanns i kyrkorådet; endast en kommun avvek härifrån. Av andra nämnder med närvarorätt märks kyrkogårdsnämnd (9 st.) och fastighetsnämnd (8 st.).

Vid redovisningen av motsvarande material rörande de borgerliga kommunerna inskränkte sig demokratiutredningen (betänk. s. 168 f.) till att söka göra en systematisk analys av huvudintressenternas inställning till vissa frågor som ansågs mest relevanta i sammanhanget, nämligen hur närvarorätten inverkar på företagsdemokratin, på den politiska demokratin och på administrationen m. m. Det synes lämpligt – bl. a. för att kunna göra en jämförelse med resultatet av försöksverksamheten inom de borgerliga kommunerna – att söka göra en så långt möjligt motsvarande sammanställning av det material som föreligger på de kyrkliga kommunernas område.

20.2.1 De förtroendevalda

Företagsdemokrati

Majoriteten av nämndledamöterna har ansett att de fackliga företrädarna allmänt sett bidragit med kunskaper och erfarenheter som varit till nytta för arbetet i nämnden. Försöksverksamheten synes dock ha gett till resultat att förväntningarna inte helt infriats. Av enkätsvaren i etapp I framgår sålunda att före försöksverksamheten 58 procent av ledamöterna väntat att företrädarna skulle bidra i stor eller ganska stor utsträckning och 30 procent i liten utsträckning. I etapp II är motsvarande fördelning 40 procent resp. 47 procent, således en förskjutning i den tidigare uppfattningen. Att företrädarna inte alls skulle bidra antog 2 procent. Efter försöksverksamhetens första skede (etapp II) har motsvarande tal stigit till 8 procent.

I etapp I tillfrågades nämndledamöterna om det fanns några frågor där det

var särskilt viktigt att de anställda fick lämna synpunkter och i så fall vilka frågor det var. I etapp II hade de att besvara frågan hur viktigt det var att få de anställdas synpunkter på vissa angivna frågor. Eftersom frågorna sålunda inte ställdes på samma sätt, är svaren i etapp I och II inte direkt jämförbara.

Resultatet av de både enkäterna framgår av nedanstående tabell i vilken också redovisas de fackliga företrädarnas inställning.

Beträffande samtliga frågor ansåg alltså en majoritet av nämndledamöter i etapp II att det är viktigt eller mycket viktigt att inhämta de anställdas synpunkter. Högsta procenttalet utvisar arbetsmiljöfrågor samt personal- och organisationsfrågor, medan det lägsta gäller budgetfrågor samt frågor rörande kyrko-, kyrkogårds- och fastighetsförvaltning. En jämförelse med svaren i etapp I torde – även med beaktande av materialets brister – ge vid handen att procenttalen ligger högre i etapp II. Försöksverksamheten synes sålunda ha lett till att nämndledamöternas värdering av inhämtandet av de anställdas synpunkter blivit mer positiv.

Frågan huruvida de fackliga företrädarna påverkat nämndbesluten i de angivna frågorna besvarades jakande av 45 procent och nekande av 42 procent av ledamöterna. Nästan alla av dem som svarade ja ansåg att påverkan varit positiv. En ledamot angav att påverkan varit negativ.

	Före försöket %		Efter försöket %			
	Ledamöter	Personalföreträdare	Ledamöter		Personalföreträdare	
	Särskilt viktigt		mycket viktigt	viktigt	mycket viktigt	viktigt
Personal- och organisationsfrågor	75	80	47	38	67	25
			85		92	
Inköp av inventarier, material m m	62	64	33	43	57	30
			76		87	
Budgetfrågor	34	48	21	35	34	35
			56		69	
Arbetsmiljöfrågor			58	30	73	21
			88		94	
Utbildningsfrågor			38	40	39	34
			78		73	
Kyrko-, kyrkog.-, och fastighetsförvaltning	41	39	19	38	17	44
			57		61	
Anställningsfrågor			34	40	55	29
			74		84	
Församlingsverksamhet	44	41	31	37	30	34
			68		64	

Politisk demokrati

Ett viktigt ändamål med enkäterna var att utröna om närvarorätten kom i konflikt med den politiska demokratin. Av svaren i etapp I framgår, att 13 procent av ledamöterna väntade sig konflikter, medan 80 procent ansåg att konflikter inte skulle uppkomma. I etapp II visade det sig att den förstnämnda gruppen minskat till 4 procent och den senare ökat till 92 procent. Enligt uppgift har de som konstaterat konflikter i regel angett att närvarorätten i endast liten utsträckning kommit i konflikt med den politiska demokratin.

På den närliggande frågan om ledamot upplevt närvaron av fackliga företrädare som besvärande i några slags frågor svarade 3 procent ja och 93 procent nej.

Ledamöterna tillfrågades också om de påverkats i sitt arbete och sitt ställningstagande i nämnden av själva närvaron av de fackliga företrädarna. På denna fråga svarade 16 procent ja och 73 procent nej.

I enkätsvaren föreligger således en stark majoritet för uppfattningen att den politiska demokratin inte trädes för nära genom närvarorätten.

20.2.2 Personalrepresentanterna

Företagsdemokrati

Frågan huruvida närvaron av personalrepresentant medför att anställda bättre än tidigare kan medverka i frågor som är av särskilt intresse för de anställda besvarades före försöksverksamheten jakande av 81 procent och nekande av 2 procent av företrädarna för personalen. Motsvarande siffror efter det att försöksverksamheten inletts (etapp II) var 80 resp. 10 procent. En stark majoritet föreligger således i enkätsvaren för uppfattningen att närvarorätten är av betydelse i dessa frågor.

Bilden är däremot en annan, när det gäller spörsmålet huruvida personalrepresentant tillför nämndarbetet kunskaper och erfarenheter även i andra frågor än de som är av direkt intresse för de anställda.

Före försöksverksamheten ansåg 23 procent att så skulle komma att ske i stor och 40 procent i ganska stor utsträckning. I etapp II uppgick motsvarande procenttal till 11 resp. 39. Åsikten att sådana kunskaper och erfarenheter tillfördes nämndarbetet i endast ganska liten utsträckning ökade från 24 procent i etapp I till 35 procent i etapp II. Att personalrepresentanten inte i någon utsträckning alls tillförde nämndarbetet kunskaper och erfarenheter gjordes gällande av 4 procent i etapp I och 9 procent i etapp II. Enkätsvaren synes sålunda ge vid handen att försöksverksamheten inte motsvarat förväntningarna rörande närvarorättens betydelse i frågor av här avsett slag. En majoritet anser dock att närvaron haft positiv betydelse.

Såsom framgår av den förut (s. 224) intagna tabellen uppvisar enkätsvaren en klar majoritet för uppfattningen att de anställdas medverkan i de där angivna frågorna är av betydelse. Majoriteten är i såväl etapp I som etapp II i regel större bland de fackliga företrädarna än bland nämndledamöterna. I etapp II uppvisar följande frågor de högsta procenttalen: arbetsmiljöfrågor (94 %), personal- och organisationsfrågor (92 %) samt frågor rörande inköp av inventarier, material m. m. (87 %). Lägsta procenttalet gäller frågor

avseende kyrko-, kyrkogårds- och fastighetsförvaltning (61 %), församlingsverksamhet (64 %) och budgetfrågor (69 %). Procenttalen har beträffande samtliga frågor som kan jämföras ökat avsevärt i etapp II.

I etapp II tillfrågades personalrepresentanterna om den omständigheten att representanten var anställd inom nämndens verksamhetsområde hade någon betydelse för hans möjligheter att bidra till nämndarbetet ävensom om samma förhållande hade någon betydelse för de anställdas möjligheter till insyn och inflytande i nämnden. I det första hänseendet svarade 28 procent att anställningen hade stor betydelse, 44 procent ganska stor betydelse och 13 procent liten betydelse, medan i det sistnämnda hänseendet motsvarande procenttal var 34, 46 och 16. En minoritet på 3 resp. 4 procent ansåg att anställningen inte hade någon betydelse.

I kommentaren till dessa svar påpekades att frågornas formulering möjligen haft till följd att man haft svårt att se skillnaden mellan dem. Svarsfrekvensen var märkbart olika.

Politisk demokrati

På frågan huruvida försöksverksamheten med närvarorätt ansågs komma resp. ha kommit i konflikt med den representativa politiska demokratin i församlingen/samfälligheten svarade före försöksverksamheten 10 procent ja och 43 nej; 47 procent lämnade ej något svar. I etapp II svarade endast 2 procent ja, 91 nej och 7 vet ej.

I fråga om personalrepresentanterna liksom bland nämndledamöterna föreligger således en majoritet för uppfattningen att närvarorätten inte medfört konflikt med den politiska demokratin. Majoriteten för denna uppfattning är avsevärt större i etapp II än i etapp I.

I etapp II fick personalrepresentanterna även frågan om de trodde att närvaron av sådan företrädare upplevts som besvärande för politikerna i nämnden i några slags frågor. På detta svarade 11 procent ja, 75 nej och 14 procent vet inte.

20.2.3 Förvaltningsledningen

Förvaltningsledningen (förvaltningscheferna) har inte inbegripits i enkätundersökningarna. De kyrkokommuner som deltagit i försöksverksamheten har emellertid i regel utsett en försökssekreterare som det ålegat bl. a. att tillse att utvärderingshandlingarna kommit till rätt person och att frågeformulären blivit ifyllda.

Till försökssekreterarna riktades vid enkäterna ett par frågor. En av dessa var i vilken utsträckning partipolitiska motsättningar förekom i nämnds arbete som t. ex. ledde till reservation, votering, bordläggning eller återremiss. I etapp I svarade 35 procent aldrig, 50 procent vid mindre än 1/3 av nämndens sammanträden och 5 vid fler än 1/3 av sammanträdena. I etapp II var procenttalen resp. 65, 31 och 2.

En annan fråga till dem var i vilken utsträckning det i nämnds arbete förekom meningsmotsättningar efter andra riktlinjer än de partipolitiska vilka ledde till reservation, votering, bordläggning eller återremiss. På denna

fråga svarade i etapp I 31 procent aldrig, 57 vid mindre än 1/3 av nämndens sammanträden och 2 procent vid fler än 1/3 av sammanträdena. I etapp II ansåg 41 procent att dylika meningsmotsättningar aldrig förekom och 56 procent att de förekom vid mindre än 1/3 av sammanträdena.

Utredning saknas om hur närvarorätten inverkat på nämndernas effektivitet.

21 Partssammansatta organ

21.1 PSO och deras uppgifter, m. m.

Genom lag (1979:409) som trädde i kraft den 1 juli 1979 infördes i KL (3 kap. 13 a och b §§) bestämmelser som gjorde det möjligt för de borgerliga kommunerna att inrätta PSO. Om annat ej följer av lag eller annan författning kan ett dylikt organ få till uppgift att inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden svara för beredning, förvaltning och verkställighet i ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Till sådant organ får dock inte överlämnas att avgöra frågor som avser den kommunala eller landstingskommunala verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet eller frågor som avses i 3 § första stycket förvaltningslagen (1971:290) med undantag av ärenden om anställning, ledighet, vikariat och förslagsbelöning.

Rörande detaljföreskrifterna m. m. för PSO får här i huvudsak hänvisas till den redogörelse som lämnats i avdelning I samt till framställningen i demokratiutredningens betänkande (SOU 1977:39) och prop. 1978/79:188.

Lagen överlämnar åt parterna att med ledning av de uttalanden om gränsdragningen mellan den politiska demokratin och företagsdemokratin, för vilka redogjorts i propositionen, i kollektivavtal närmare konkretisera PSO:s uppgifter. På fullmäktige ankommer därefter att i reglemente fastställa bl. a. dessa uppgifter.

21.2 Rättslig reglering

Genom de nämnda ändringarna i KL öppnades möjlighet för arbetsgivare och arbetstagare inom den angivna sektorn att med juridiskt bindande verkan träffa medbestämmandeavtal rörande PSO.

Genom medbestämmandeavtal avses kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare skola överenskomma om inrättandet av PSO samt om dessas uppgifter, sammansättning, verksamhetsformer etc. inom de ramar som anges i KL. Genom avtalet blir kommunen resp. landstingskommunen skyldig att fatta de beslut som är nödvändiga för att verksamheten med PSO skall kunna sättas i gång och bedrivas på sätt som bestämts i avtalet. Fullmäktige har sålunda att fastställa reglemente, som anger sådant organs uppgifter, sammansättning, mandattid och verksam-

hetsformer. Vidare väljer fullmäktige eller styrelsen eller annan nämnd som fullmäktige kan utse kommunens eller landstingskommunens företrädare i organet. Arbetstagarnas företrädare utses av berörda arbetstagarorganisationer. Enligt 3 kap. 13 b § KL gäller för PSO vissa av de bestämmelser som avser styrelse eller annan nämnd, nämligen bestämmelserna om jäv (3 kap. 9 § andra stycket) samt om arkiv, förande av protokoll, protokolls innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation (3 kap. 10 § andra och tredje styckena).

I propositionen (s. 65 f.) redogörs vidare för följande rättsverkningar.

Skulle fullmäktige underlåta att fullfölja vad som fastslagits i medbestämmandeavtalet, kan arbetsdomstolen på talan av arbetstagarparten ålägga kommunen resp. landstingskommunen att utge skadestånd på grund av kollektivavtalsbrott. Kommunalbesvärsvägen avgörs talan av enskild kommunmedlem över fullmäktiges beslut om inrättande av PSO eller över beslut som fattats av sådant organ. Den inskränkning i arbetstagares talerätt som regleras i lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut gäller i fråga om beslut av ett PSO i samma utsträckning som beträffande nämndbeslut.

Det förhållandet att medbestämmandeavtal kan träffas om partssammansatta organ medför bl. a. att stridsåtgärder kan vidtas för att få till stånd ett sådant avtal. Stridsåtgärder som syftar till att uppnå ett avtal stridande mot tvingande författningsföreskrifter är givetvis inte tillåtna. I propositionen hänvisas också till bestämmelsen i 3 kap. 1 § LOA att stridsåtgärd med syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är otillåten.

Bestämmelserna i 33 § MBL om tolkningsföreträde för arbetstagarparten vid tvist om tillämpningen av ett medbestämmandeavtal blir tillämpliga på avtal om PSO. Jämlikt 36 § samma lag ankommer det på arbetstagarorganisationerna att utöva denna rätt; arbetstagarnas företrädare i PSO kan således inte i denna sin egenskap göra gällande rätt till tolkningsföreträde. Det påpekas att tolkningsföreträde inte får utnyttjas på sådant sätt, att avtalet kommer att strida mot tvingande författningsföreskrifter. Ej heller omfattar tolkningsföreträdet det fall att tvist råder om huruvida viss fråga är reglerad i avtalet eller ej.

PSO blir ensamt behörigt att besluta inom den sfär som avses med dess uppdrag. Det skulle strida mot rådande förvaltningsrättslig ordning, om något annat organ inom myndigheten i fråga skulle kunna åsidosätta eller hindra verkställighet av beslut som fattats av PSO. Inom den offentliga sektorn finns således inte någon sådan s. k. stoppningsrätt som gäller inom den privata sektorn (jfr 33 § första stycket sista punkten MBL).

Styrelsen eller annan nämnd inom vars verksamhetsområde PSO har tillsatts får återkalla uppdrag som överlämnats till organet, om synnerliga skäl föreligger till det (13 b § sista stycket). Som exempel på sådana skäl nämns i propositionen, att revisorerna vid sin granskning finner skäl att framföra allvarliga anmärkningar mot organets förvaltning eller att verksamheten i organet utnyttjas för aktiviteter som är oförenliga med den politiska demokratin eller god förvaltningssed, t. ex. genom uppenbara avvikelser från riktlinjer, handlingsramar och normer som har fastställts av överordnade instanser. Möjlighet finns för parterna att i kollektivavtal träffa överenskommelse om vidgad återkallelserätt för arbetsgivaren.

Demokratiutredningen framhöll att PSO också kunde komma till användning i ett formaliserat samrådsförfarande. Som exempel på frågor som därvid kunde komma i fråga nämndes budgetering, långsiktsplanering, redovisning, organisationsutveckling och organisation av extern service.

I propositionen (s. 80) framhöll föredragande statsrådet som sin mening att samrådsuppgifterna kunde väntas utgöra en väsentlig del av PSO:s verksamhet; de kunde ses som en naturlig fortsättning på den verksamhet som tidigare skötts av företagsnämnderna, Samrådets innebörd och former kunde regleras i medbestämmandeavtal.

Att i KL ta in en uttrycklig regel om fullgörande av samrådsskyldighet ansågs obehövligt. Om en kommunal eller landstingskommunal nämnd åsidosätter en i kollektivavtal fastställd samrådsskyldighet kan påföljd för kollektivavtalsbrott komma i fråga. Ett PSO är emellertid inte att betrakta som en sådan beredning som avses i 2 kap. 16 § KL; det beredningstvång som föreskrivs i detta lagrum avses således inte skola omfatta dylika organ.

21.3 Ansvarsfrågor m. m.

Revisionsansvaret för PSO:s verksamhet ligger kvar hos den eller de nämnder som har överfört beslutanderätt till organet. Härigenom markeras bl. a. att ett sådant organ är ett särskilt förvaltnings-, verkställighets- och samrådsorgan som är underställt nämnden eller nämnderna.

Beträffande ledamöternas ansvar är utgångspunkten att PSO kommunalrättsligt är att betrakta som en del av den kommunala organisationen; det är således inte fråga om att överlämna kommunala eller landstingskommunala uppgifter till utomstående. Ledamöterna i PSO bör därför i allt väsentligt ha samma ansvar som andra offentliga funktionärer. Detta har ansetts vara en viktig förutsättning för att sådana organ skall kunna tilldelas förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

Vad angår ledamöternas skadeståndsrättsliga ansvar diskuterades i förarbetena huruvida detta var att bedöma enligt reglerna i skadeståndslagen (1972:207) eller om den särskilda ansvarsregeln i 57 § andra stycket MBL borde tillämpas. Sistnämnda regel bygger på principen att arbetstagarledamöterna anses representera sina organisationer och att det därför är den arbetstagarorganisation som utsett ledamoten som ansvarar för skada som tillfogas arbetsgivaren genom att ledamoten missbrukar sin ställning i organet eller i sådan ställning förfar grovt vårdslöst. Denna regel ansågs emellertid inte bli tillämplig, eftersom de partssammansatta organen är kommunala organ, i vilka företrädarna för arbetstagarna i sin egenskap av ledamöter inte endast representerar sina organisationer. Även för arbetstagarnas företrädare blir därför ansvarigheten att bedöma enligt reglerna i skadeståndslagen. De kommer därvid i åtnjutande av den särskilda begränsning av arbetstagares skadeståndsskyldighet som stadgas i lagens 4 kap. 1 §.

Bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken om oriktig myndighetsutövning (1 §), mutbrott (2 §) och brott mot tystnadsplikt (3 §) gäller för ledamöter i PSO.

De regler om disciplinärt ansvar som avser kommunala arbetstagare i allmänhet finns numera regelmässigt intagna i kollektivavtal. För sådana

kommunala arbetstagare som innehar statligt reglerade tjänster (t. ex. lärare) finns bestämmelser om disciplinansvar i LOA. Enligt demokratiutredningens uppfattning skulle arbetstagarledamöterna i ett PSO vara underkastade disciplinärt ansvar. Denna uppfattning delades av JO, som ansåg att detta var ett skäl för att arbetsgivarsidan borde representeras av tjänstemän. Föredragande statsrådet yttrade i denna fråga (prop. 1978/79:188 s. 54).

Enligt min mening bör utredningens uppfattning att ledamöter i PSO som huvudregel skall omfattas av disciplinärt ansvar godtas. Ledamotskapet i ett PSO blir rent juridiskt att betrakta som ett offentligt uppdrag vid vars fullgörande fullt personligt ansvar skall gälla. I likhet med JO anser jag som framgår av det föregående att arbetsgivaren normalt bör representeras av tjänstemän. En sådan ordning innebär att samtliga ledamöter blir underkastade disciplinärt ansvar.

Det i praktiken mest framträdande ansvarsmomentet för de förtroendevalda och personalföreträdarna är enligt demokratiutredningen det politiska resp. fackliga ansvaret mot uppdragsgivarna. Denna uppfattning lämnades utan erinran av föredragande statsrådet och riksdagen.

Med hänsyn till den kommunalrättsliga status som PSO fått är det naturligt att i normalfallet anse dem som sådan myndighet som avses i 2 kap. tryckfrihetsförordningen. Därav följer att den s. k. offentlighetsprincipen blir tillämplig på dem, dvs. alla handlingar som inkommer till eller upprättas hos organet blir att betrakta som offentliga om ej annat följer av bestämmelserna i sekretesslagstiftningen. I den mån ett PSO tilldelats enbart beredande uppgifter, anses frågan kunna komma i ett annat läge. Föredragande statsrådet ansåg att i sådant fall mycket talade för att organet inte skulle anses ha en så självständig ställning att det borde betraktas som en myndighet i tryckfrihetsförordningens mening.

22 Översyn av lagen om församlingsstyrelse (LFS)

I betänkandet Översyn av lagen om församlingsstyrelse (SOU 1981:6) har en särskilt tillsatt utredning framlagt förslag om vissa ändringar i nämnda lag. Enligt sina direktiv borde utredningen inrikta sitt arbete på att bringa lagen i överensstämmelse med KL i den mån olikheter inte var sakligt betingade; det skulle till stor del bli fråga om en rent lagteknisk anpassning. Det framlagda förslaget har av praktiska och systematiska skäl fått formen av en helt ny lag.

I prop. 1982/83:19 har därefter lagts fram förslag till en lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter, avsedd att ersätta den nuvarande LFS. Lagförslaget, som grundar sig på utredningens förslag, innebär en anpassning till 1977 års KL under hänsynstagande till de sakliga olikheterna mellan de borgerliga och de kyrkliga kommunerna. Grunddragen för den kyrkokommunala verksamheten anges i lagförslaget liksom även sådana grundläggande regler om arbetsformerna som behövs för att garantera att församlingsmedlemmarna behandlas lika och för att ärendena handläggs i demokratiska former. I likhet med de borgerliga kommunerna avses de kyrkliga kommunerna skola få största möjliga frihet att själva ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer efter de skiftande lokala behoven. Detaljföreskrifter har så långt möjligt rensats ut.

Av bestämmelserna i lagförslaget är följande av särskilt intresse i förevarande sammanhang.

I förslaget anges att bestämmelserna skall gälla för församlingar och kyrkliga samfälligheter och att dessa utgör kyrkliga kommuner. Likaså anges, att riket är indelat i församlingar (territoriella sådana) samt att det även finns icke-territoriella församlingar, för vilka bestämmelserna gäller i tillämpliga delar.

Bestämmelserna angående församlings kompetens har omformulerats men någon saklig ändring har inte skett. För att underlätta samfällighetsbildning skall samfällighet kunna komma till stånd utan församlings medgivande, om åtgärden är påkallad av allmänt behov. Det nuvarande kravet på att behovet skall vara betydande har således slopats. Gränsen för obligatoriskt införande av kyrkofullmäktige i en församling har bestämts till 500 röstberättigade invånare i stället för som för närvarande 1 000 invånare, oavsett rösträtt.

Av praktiska skäl har möjlighet öppnats för församlingarna i en samfällighet att inrätta gemensamt kyrkoråd för en eller flera angelägenheter, oaktat dessa inte ankommer på samfälligheten. Denna möjlighet avses dock skola utnyttjas restriktivt.

Bestämmelserna om kyrkorådets uppgifter har så långt möjligt utformats med KL:s regler om kommunstyrelsens uppgifter som mönster. Bland uppgifterna har upptagits församlings informationsverksamhet i syfte att klargöra att det skall finnas ett övergripande och samordnande organ i församlingen. Likaså har intagits en bestämmelse om att kyrkorådet har att verka för sådana förenklingar i verksamheten som kan underlätta enskildas kontakter med församlingen.

Någon ändring har inte skett i kyrkoherdens självskrivna ledamotskap i kyrkorådet.

Beträffande kyrkoherdens och övriga församlingsprästers ställning anges i propositionen, att dessa – som för sin ämbetsutövning är ansvariga inför domkapitlet – inte intar en sådan ställning till församlingen, att de inte skulle kunna vara valbara till kyrkofullmäktige (s. 90). Vidare anges (s. 152), att kyrkorådets rätt att infordra upplysningar av tjänstemän i församlingen inte omfattar församlingsprästerna, eftersom dessa inte är att betrakta som församlingens tjänstemän.

Valda ledamöter och suppleanter i kyrkorådet tillerkänns rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får enligt förslaget besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, kyrkorådet, annan nämnd eller beredning får närvara vid rådets eller annan nämnds sammanträden, oaktat han inte är ledamot eller suppleant i rådet eller nämnden, och delta i överläggningarna men inte i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.

Vidare innefattar förslaget möjlighet för kyrkofullmäktige och kyrkostämman att, i den mån annat inte är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att kyrkorådet eller annan nämnd skall ha hand om förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan nämnd. Samma möjlighet föreligger beträffande handläggning av frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan nämnd.

23 Överväganden

Som tidigare påpekats har arbetsmarknaden under senare tid präglats av en utveckling mot ökat medinflytande för de anställda. Möjligheterna till information, insyn och medbestämmande har blivit större. Vad den offentliga sektorn angår har på det statliga området bl. a. införts styrelserepresentation för de anställda samt facklig självbestämmande- och vetorätt. Inom de borgerliga kommunerna finns numera möjlighet att inrätta PSO för behandling av vissa frågor. I avdelning I har visats vilka ändringar som behövs i KL för att närvarorätt i de kommunala nämnderna samt facklig självbestämmande- och vetorätt skall kunna införas i dessa kommuner. Inom den kyrkliga organisationen på stiftsplanet – såväl den offentligrättsliga som den privaträttsliga – tillämpas inte någon av de här nämnda formerna för medinflytande. I de kyrkliga kommunerna har hittills av dessa medinflytandeformer endast försöksverksamhet med närvarorätt anordnats. Det torde emellertid saknas anledning att lämna dessa kommuner utanför den utveckling som skett eller kan komma att ske inom de borgerliga kommunerna.

Beträffande närvarorätten har såsom nämnts förekommit en viss försöksverksamhet på det kyrkliga området och genom Personalpolitiska rådet inom svenska kyrkan har gjorts vissa utvärderingar av verksamheten. Liksom i fråga om de borgerliga kommunerna kan tillförlitligheten hos det material som ligger till grund för utvärderingarna diskuteras. Även inom de kyrkliga kommunerna har deltagandet i verksamheten byggt på frivillighet och varit beroende på initiativ från vederbörande kommuns sida, varför man också här har att räkna med en välvillig inställning till närvarorätten. Också i övrigt är materialet sådant att de föreliggande utvärderingarna måste bedömas med stor försiktighet. Allmänt torde dock kunna sägas att utvärderingarna stämmer ganska väl överens med motsvarande utvärderingar av försöksverksamheten på den borgerliga sidan och att således erfarenheterna får anses vara i huvudsak positiva även inom de kyrkliga kommuner som deltagit i verksamheten.

Genom 1862 års kommunalreform skildes kyrkoförsamlingen helt från den borgerliga kommunen. Samma år tillkom en förordning om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd, sedermera ersatt med 1930 års lag om församlingsstyrelse, varvid skolfrågorna överfördes till den borgerliga kommunen. Sistnämnda lag ersattes i sin tur av den nu gällande lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (LFS). Dessa författningar har i fråga om den kyrkokommunala organisationen varit i sina huvuddrag uppbyggda efter mönster av de bestämmelser som utfärdats för de borgerliga kommunerna.

Sålunda utövas den kyrkliga kommunens beslutanderätt av kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade eller i mindre församlingar av kyrkostämma, medan förvaltning och verkställighet tillkommer kyrkorådet eller ett motsvarande organ. Liksom i den borgerliga kommunen kan särskilda nämnder tillsättas för att ha hand om vissa förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

På grund av denna likformighet i organisationen och verksamheten torde såsom i skilda sammanhang framhållits de formella förutsättningarna för införande av ökat medinflytande för de anställda i princip vara desamma på det kyrkliga området som inom den kommunala sektorn i övrigt. Denna likformighet som medvetet eftersträvats har emellertid inte hindrat att de kyrkliga och de borgerliga kommunerna delvis utvecklats efter skilda linjer. En jämförelse ger vid handen att skillnader föreligger bl. a. i ett par hänseenden som inte bör förbigås i förevarande sammanhang, nämligen i fråga om de borgerliga och de kyrkliga kommunernas storlek och antalet arbetstagare i dessa samt sammansättningen av dessa kommuners styrelser och det särskilda inslag som det prästerliga ämbetet utgör.

Under 1960- och 1970-talen minskade de borgerliga primärkommunerna starkt i antal. Från att 1960 ha utgjort över 1 000 hade deras antal 1982 gått ned till 279. Endast ett 60-tal av dem har numera mindre än 10 000 invånare; den minsta har knappt 4 000. De kyrkliga kommunerna har inte genomgått någon motsvarande utveckling. Antalet församlingar och pastorat har ändrats endast obetydligt under samma tid. Viss förskjutning i antalet invånare har dock ägt rum. Församlingar med mindre än 500 invånare liksom de med 5 000 invånare och därutöver har ökat avsevärt i antal, medan antalet församlingar i skiktet däremellan minskat. Över hälften av landets 2 569 församlingar har nu mindre än 1 000 invånare. Detta har aktualiserat frågan om ändring i kyrkans lokala organisation. Frågan har behandlats i skilda sammanhang men har ännu inte funnit sin lösning.

Utvecklingen mot ett ökat antal småförsamlingar har i viss mån uppvägts av att intresset för att bilda större administrativa enheter i form av kyrkliga samfälligheter visat en ökning. F. n. finns 274 särskilt bildade samfälligheter, varav 176 totala. I samfälligheterna ingår över 900 församlingar. Samfälligheterna har i allmänhet kommit till stånd med församlingarnas samtycke men någon gång har inslag av tvång förekommit. Förutsättningen härför har varit att samfällighetsbildningen varit påkallad av ett allmänt behov som ansetts vara betydande. Att märka är emellertid att de i samfälligheterna ingående församlingarna består som enheter och handlägger alla angelägenheter som inte överlåtits på samfälligheterna. Möjlighet föreligger även för samfällighets kyrkoråd att uppdra verkställighet av beslut samt viss ekonomisk förvaltning åt kyrkorådet i församling som ingår i samfälligheten.

Antalet anställda står givetvis i nära relation till den administrativa enhetens storlek liksom även till omfattningen av dennas arbetsuppgifter. Framför allt här föreligger det en avsevärd skillnad mellan kommunerna på den borgerliga sidan och de kyrkliga kommunerna. Medan de förstnämnda har i runt tal 1 milj. anställda, uppgår kyrkokommunernas anställda till endast ca 26 000, av vilka ungefär 5 000 är säsonganställda. Detta innebär att det torde stöta på avsevärda praktiska svårigheter att i de små kyrkliga enheterna finna tillräckligt antal intresserade anställda för att kunna fullt ut införa medbestämmande i de former som anses lämpliga i de större enheterna för den

samverkan som eftersträvas från företagsdemokratisk synpunkt. En utbyggnad av exempelvis närvarorättsinstitutet efter de linjer som angetts i det föregående i samtliga nämnder – ca 3 200 – skulle innebära att en orealistiskt stor del av de anställda skulle tas i anspråk som personalrepresentanter.

Sammanfattningsvis kan situationen på det kyrkokommunala området sägas vara att det finns ett mindre antal enheter, som har välutvecklade förvaltningar med många anställda och som i organisatoriskt hänseende är jämförbara med de mindre eller, i några fall, med de medelstora borgerliga primärkommunerna. Å andra sidan finns det ett stort antal kyrkliga kommuner, som i fråga om antalet invånare ligger långt under de borgerliga och som har endast ett fåtal anställda och en föga utvecklad förvaltning.

Betydelsen och behovet av information, insyn och medinflytande för de anställda är i och för sig inte beroende av den administrativa enhetens storlek. Skälen för de anställdas närmare intresseanknytning till den verksamhet de deltar i gäller för såväl stora som små enheter. Skillnaden ligger i hur man lämpligen skall kunna nå de anställda för att lämna information och bereda dem tillfälle till insyn och medinflytande. Men hänsyn härtill är det viktigt att anpassning kan ske till de lokala förhållandena. Detta har starkt betonats i fråga om de borgerliga primärkommunerna, vilka också uppvisar en betydande spännvidd beträffande storleken, och detsamma gäller i ännu högre grad för de kyrkliga kommunernas del.

Liksom beträffande den borgerliga sidan torde det därför vara lämpligt att – om förut angivna medbestämmandeformer anses böra införas – i lag lämna en generell möjlighet för alla kyrkliga kommuner att införa dessa informations- och samverkansformer. Därefter bör det ankomma på de lokala parterna att bedöma om denna möjlighet skall helt eller delvis utnyttjas eller om andra former med samma syfte är att föredra. Stor frihet bör sålunda finnas för lokal anpassning inom de gränser lagen medger.

Att här lämna några allmänna riktlinjer för hur de särproblem av skilda slag som kan uppkomma för framför allt småförsamlingarna bör lösas synes knappast vara möjligt. Man torde emellertid kunna utgå från att uppmärksamhet ägnas sådana problem bl. a. vid de förhandlingar som f. n. pågår mellan de centrala partsorganisationerna om ett medbestämmandeavtal på det kyrkokommunala området.

Som inledningsvis nämndes innefattar reglerna om kommunstyrelsens och kyrkorådets sammansättning och inslaget av prästens ämbete vissa skillnader mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen. I den borgerliga kommunen väljs samtliga ledamöter i styrelsen av fullmäktige. I kyrkoråd är däremot kyrkoherden i församlingen ledamot i kraft av sitt ämbete. Övriga ledamöter väljs av fullmäktige resp. kyrkostämman. Har församlingar som tillhör olika pastorat gemensamt kyrkoråd, förordnar domkapitlet en av församlingarnas kyrkoherdar till ledamot och en annan till ersättare för honom. För kyrkliga samfälligheter med undantag för samfälligheterna i Stockholm och Göteborg gäller samma bestämmelser.

En ytterligare skillnad finns i reglerna om valbarhetshinder. Beträffande chefstjänstemans valbarhet gäller något strängare regler för den borgerliga kommunen än för den kyrkliga. I förslaget till ny LFS har denna skillnad delvis utjämnats.

Man kan fråga sig om kyrkorådets speciella sammansättning bör inverka

på formerna för de anställdas information samt insyn i och inflytande på verksamheten inom den kyrkliga kommunen.

Kyrkorådet är inte bara den kyrkliga kommunens styrelse och centrala förvaltningsorgan utan har också till uppgift att leda församlingens andliga liv. Om en kyrklig samfällighet handhar vården av församlings samtliga ekonomiska angelägenheter, har församlingskyrkorådet väsentligen kvar endast ansvaret för denna mera andliga sida av församlingsverksamheten. Sådant kyrkoråd kan kanske av den orsaken anses inta en särställning.

Vad som emellertid i första hand kommer i blickpunkten är kyrkoherdens självskrivna ledamotskap i kyrkorådet. Det ankommer på kyrkoherden att vaka över att kyrkans lära och ordning iakttas i församlingen och i prästernas ämbetsförvaltning. Bl. a. detta förhållande utgör – bortsett från den roll den historiska bakgrunden kan spela – den huvudsakliga grunden för den speciella ställning som kyrkoherden intar. Någon ändring härutinnan har inte föreslagits i samband med översynen av LFS och frågan är av sådan art att den inte kan tas upp till diskussion i förevarande sammanhang. Här bör i stället bedömas om kyrkoherdens ställning bör influera på formerna för de anställdas medinflytande i den kyrkliga kommunens verksamhet.

Vad beträffar PSO samt facklig självbestämmande- och vetorätt har den speciella ställning kyrkoherden intar i den kyrkliga kommunen uppenbarligen inte sådan betydelse att dessa medbestämmandeformer bör få en annan utformning inom de kyrkliga kommunerna än inom de borgerliga.

I fråga om närvarorättsinstitutet är situationen i viss mån en annan. Kyrkoherdens särskilda position i kyrkorådet är inte åtföljd av sådant politiskt ansvar som åvilar de valda ledamöterna i detta. Detta torde innebära att den politiska demokratin fått mindre utrymme i kyrkorådet än i den borgerliga kommunens styrelse. Kyrkoherden står vidare i sådant förhållande till församlingen att han i förevarande hänseende bör jämställas med arbetstagare hos denna och man kan därför fråga sig om inte de politiskt valda ledamöternas ställning i kyrkorådet skulle i inte önskvärd mån försvagas, om samma antal personalrepresentanter som föreslagits för de borgerliga kommunerna, dvs. högst tre, skulle få vara närvarande och delta i kyrkorådets sammanträden, i vart fall då kyrkorådet har endast minimiantalet – fem – ledamöter.

Man bör emellertid hålla i minnet att det varken i borgerlig eller kyrklig kommun föreligger något hinder för att i kommunen anställd – bortsett från vissa chefstjänstemän – utses till ledamot i kommunens styrelse. Lika litet utgör en nära anknytning till personalorganisation eller någon annan speciell intressegrupp hinder för ledamotskap. Anknytning till särskilda intressen utgör således inte valbarhetshinder. Det ter sig då främmande att låta sådan anknytning få influera på de anställdas närvarorätt. Över huvud synes det vara olämpligt att göra närvarorätten beroende av ledamöternas kvalifikationer eller ställning i övrigt.

Mot bakgrund av det anförda kan tillräckliga skäl inte anses föreligga för att låta kyrkoherdens speciella ställning inverka på de anställdas närvarorätt i kyrkoråd. Slutligen kan påpekas att möjlighet finns att avhjälpa en eventuell obalans genom att, i den mån så kan ske utan olägenhet, fullmäktige eller kyrkostämman beslutar om ökning av antalet ledamöter i kyrkorådet.

Här kan också erinras om att vid den enkät som legat till grund för utvärderingen av försöksverksamheten med närvarorätt på det kyrkliga om-

rådet framställdes bl. a. frågan om nämndledamöterna upplevt närvaron av fackliga företrädare som besvärande. Av de ledamöter som deltog i enkäten besvarade endast 3 procent frågan jakande, medan 93 procent svarade nej. På frågan om de påverkats i sitt arbete och i sitt ställningstagande i nämnden av själva närvaron av dessa företrädare svarade 16 procent av ledamöterna ja och 73 nej. De stundom framförda farhågorna för att närvaron av personalrepresentanter skulle ha en ogynnsam inverkan på ledamöternas möjligheter att fritt fatta sina beslut kan därför inte anses ha blivit besannade, såvitt utvärderingen av försöksverksamheten visar.

För Stockholms och Göteborgs kyrkliga samfälligheter gäller särskilda bestämmelser. Vad Stockholm beträffar motsvaras fullmäktige av församlingsdelegerade. Dessas ordförande och vice ordförande är självskrivna ledamöter i samfällighetens kyrkoråd, vilket benämns beredningsutskott, och utövar där enahanda befattningar. Delegerade väljer bland sig övriga ledamöter i utskottet. I den kyrkliga samfälligheten i Göteborg utses samtliga ledamöter i kyrkorådet, benämnt kyrkonämnden, genom val. I varken Stockholms eller Göteborgs samfälligheter är således kyrkoherde självskriven ledamot.

För de borgerliga kommunernas del har föreslagits att närvarorätten inte skall avse arbetsutskott och liknande. I kyrklig samfällighets kyrkoråd bör enligt LFS om möjligt varje i samfälligheten ingående församling vara företrädd. Sådant kyrkoråd har enligt uppgift på grund av denna bestämmelse stundom fått ett så stort antal ledamöter att svårigheter uppstått i det praktiska arbetet. Detta har fått till följd att ärenden i stor utsträckning delegerats till ett arbetsutskott. Med samma regel som föreslagits beträffande de borgerliga kommunerna skulle ärendena därmed vara undantagna från närvarorätten. Vad nu anförts kan emellertid knappast anses vara något skäl för en särreglering på det kyrkliga området. Delegationsrätten är inte mer omfattande inom kyrkokommunerna än inom de borgerliga kommunerna och ett kyrkoråd har följaktligen inte större möjlighet att överlämna ärenden till ett arbetsutskott än styrelsen inom en borgerlig kommun. De skäl som åberopats mot införandet av närvarorätt i ett sådant utskott i fråga om de borgerliga kommunerna gäller därför även i fråga om kyrkokommunerna.

Några omständigheter utöver de nu nämnda som bör föranleda att reglerna för PSO, närvarorätt samt facklig självbestämmande- och vetorätt utformas efter andra linjer för de kyrkliga kommunerna än för de borgerliga synes inte föreligga.

En fråga som dock bör uppmärksammas i sammanhanget är huruvida det för de förtroendevalda nämndledamöterna gällande kravet på att vara kyrkobokförd inom församlingen samt medlem av svenska kyrkan också skall uppställas för ledamot i PSO och personalföreträdare i nämnd.

Till en början kan erinras om att bestämmelserna om PSO i de borgerliga kommunerna inte innehåller några valbarhetsvillkor för ledamot i sådant organ. Även den som inte är medlem i kommunen i fråga kan sålunda utses. Detta ter sig som en naturlig följd av att de ledamöter som utses av arbetstagarorganisationerna inte representerar kommunens medlemmar utan är företrädare för de anställda med uppgift att utöva de anställdas rätt till medbestämmande på grundval av bestämmelserna i MBL. Av samma skäl bör i fråga om PSO inom de kyrkliga kommunerna för valbarhet inte krävas att man är kyrkobokförd i församlingen.

Vad nu sagts gäller även för personalföreträdare vid nämndsammanträden.

De skäl som anförts för att slopa kravet på sådan anknytning till församlingen som kyrkobokföringen innebär har viss anknytning till frågan om krav på medlemskap i svenska kyrkan bör upprätthållas såvitt rör sådan ledamot och personalföreträdare som nyss nämnts.

Vad angår PSO kan man peka på att dessa organ har vissa beslutsbefogenheter. Besluten kan visserligen endast avse frågor som rör förhållandet mellan den kyrkliga kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare men det kan likväl förefalla inkonsekvent att tillåta den som inte får rösta i val av kyrkliga förtroendemän att själv delta i besluten i ett PSO. Detta gäller i synnerhet om vederbörande på eget initiativ utträtt ur svenska kyrkan och därför kan antas inte vilja stödja dennas verksamhet helt eller delvis. Omsorgen om församlingslivet inom kyrkan och dess utveckling kan tala för att en sådan person inte skall få vara ledamot i ett kyrkokommunalt organ. Det anförda gäller i viss mån också i fråga om personalföreträdare vid nämndsammanträden, vilka ju avses skola ha inflytande på nämndbesluten utan att dock få delta i själva beslutsfattandet.

I samband med att bestämmelser om PSO infördes i KL betonades kraftigt att dessa organ var att betrakta som en del av den kommunala organisationen; de utgjorde en särskild form av verkställighets- och samrådsorgan åt nämnderna. Det oaktat intar de emellertid en speciell ställning i organisationen och skiljer sig i väsentliga hänseenden från grundlinjerna i denna. Detta framgår bl. a. av att – såsom tidigare anförts – dessa organ utgör en form för de anställdas medbestämmande enligt MBL och således har sin grund i denna lag. Deras kompetens är strikt begränsad till att avse frågor som avser förhållandet mellan kommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. De ledamöter som utses av arbetstagarorganisationerna är företrädare endast för de anställda och har särskilda uppgifter. Vad de kyrkliga kommunerna beträffar kan därför PSO:s bindning till församlingslivet knappast anses vara av den art och betydelse att det finns tillräckligt fog för att ställa krav på en sådan anknytning till kyrkan som ett villkor om medlemskap i denna innebär. Det kan vidare erinras om att LFS redan nu innefattar möjlighet att låta beslut i kyrkokommunalt ärende fattas av den som står utanför kyrkan. Med stöd av 56 § 2 mom. LFS kan nämligen kyrkoråd eller annan nämnd uppdra åt bl. a. i församlingens tjänst anställd befattningshavare att fatta beslut i vissa ärenden inom dess kompetensområde. Lagrummet innehåller inte någon föreskrift om att befattningshavaren skall vara medlem i kyrkan. Vad nu sagts gäller i tillämpliga delar även i fråga om personalföreträdarna i nämnderna.

Sammanfattningsvis anser kommittén således att de rättsliga förutsättningarna att införa medbestämmandeformerna PSO, facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt samt närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden i huvudsak är desamma på det kyrkokommunala och det borgerliga kommunala området. De ändringar och tillägg som behöver göras i det nu föreliggande förslaget till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter, avsedd att ersätta LFS, för att ge en rättslig grund för dessa medbestämmandeformer motsvarar vad som gäller ifråga om KL. Kommittén får hänvisa till vad den tidigare anfört i denna del.

Liksom i fråga om KL synes de särskilda reglerna om medbestämmandeformerna böra föras samman i ett nytt kapitel, 5 a kap. På samma sätt bör de allmänna bestämmelserna om medbestämmande ges i ett sammanhang, lämpligen i en ny 7 a § i 1 kap. i den nya lagen. Vidare bör bestämmelserna i 1 kap. 9 § rörande kyrkliga samfälligheter kompletteras med en hänvisning till denna paragraf.

24 Kyrkliga indelningsdelegerade

Enligt lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar kan under där angivna förutsättningar ändring få ske i de nuvarande kommunernas, landstingskommunernas och territoriella församlingarnas gränser. Beslut om indelningsändring meddelas i vissa fall av regeringen, i andra av länsstyrelse eller kammarkollegiet. I lagen lämnas regler om hur beslutanderätten skall utövas i de kommuner, landstingskommuner eller kyrkokommuner som berörs av ändringen under tiden till dess den nya indelningen träder i kraft. Beträffande kyrkokommun gäller därvid bl. a. att om indelningsändringen innebär att en ny kyrkokommun bildas eller om ändringen annars är av sådan omfattning att kyrkokommunen enligt den nya indelningen inte bör företrädas av de gamla fullmäktige, regeringen skall bestämma att kyrkokommunen enligt den nya indelningen skall företrädas av särskilt utsedda indelningsdelegerade från det att dessa valts till dess de nyvalda fullmäktige börjar sin tjänstgöring.

Såvitt angår de kyrkliga enheterna har närmare bestämmelser lämnats i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade (ändrad 1979:413 och 1980:280). Indelningsdelegerade väljs av fullmäktige eller kyrkostämma i de församlingar som skall ingå i kyrkokommunen enligt den nya indelningen.

Indelningsdelegerade utövar den beslutanderätt som tillkommer kyrkofullmäktige endast såvitt gäller kyrkokommunen enligt den nya ordningen, dvs. i ärenden där besluten sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet av indelningsändringen. Företrädarna för kyrkokommunen enligt den äldre indelningen får under tiden till ikraftträdandet utöva beslutanderätten i frågor som uteslutande avser den egna kyrkokommunen och som inte sträcker sina verkningar till tiden efter ikraftträdandet. Denna fördelning av beslutanderätten avser inte beslut som fattas av nämnd, bortsett från sådana beslut som grundar sig på delegation från fullmäktige. Det anses emellertid att om beslutet i ett ärende får avsevärda verkningar för kyrkokommunen enligt den nya indelningen, så bör nämnden om möjligt uppskjuta beslutet.

För beredning och verkställighet av ärenden som ankommer på delegerade skall dessa utse ett arbetsutskott. För sådana uppgifter får delegerade dessutom utse en eller flera kommittéer. Delegerade kan även för samma ändamål anlita nämnder och beredningar i den eller de församlingar eller samfälligheter som närmast berörs av indelningsändringen. Sedan nya fullmäktige valts får dessa till dess indelningsändringen träder i kraft anlita delegerades arbetsutskott och kommittéer liksom även nämnder och beredningar i den eller de församlingar eller samfälligheter som närmast berörs av indelnings-

ändringen för beredning och verkställighet i ärenden som avser kyrkokommunen enligt den nya indelningen.

Om möjligheter att införa vissa medbestämmandeformer för de anställda ges i den nya LFS bör – i likhet med vad som föreslagits beträffande lagen om kommunala indelningsdelegerade – motsvarande möjligheter ges i lagen om kyrkliga indelningsdelegerade. Dessa ändringar bör få en utformning som motsvarar författningsändringarna på den borgerliga sidan. Här kan därför hänvisas till kommitténs överväganden och förslag beträffande kommunala indelningsdelegerade, redovisade i avdelning I. De föreslagna nya reglerna bör få sin plats i en ny 14 a § samt i 17 och 21 §§ lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

Reservationer

Av ledamöterna *Lars Ahlvarsson, Sven Arnström* och *Birger Bäckström*

Vi delar inte kommittémajoritetens mening ifråga om närvarorättens utformning för de anställda vid landstings- och kommunägda folkhögskolor.

Enligt vår mening ligger det inom ramen för kommitténs uppgifter att pröva om närvarorättsreglerna med hänsyn till den politiska demokratin bör avgränsas på ett likartat sätt inom samtliga kommunala organ.

Intresset av en likartad avgränsning hade bort vägas mot folkhögskolornas "särart", varvid innebörden av sistnämnda uttryck hade behövt belysas.

Skyddet för den politiska demokratin kräver enligt vår principiella uppfattning synnerligen starka skäl för att avvikelser skall göras beträffande personalrepresentanternas befogenheter. Några bärande skäl för att personalrepresentanten i folkhögskolans styrelse skall ha förslagsrätt har inte redovisats.

Vi anser att kommittémajoriteten har överdrivit svårigheterna med att låta kommitténs överväganden omfatta även folkhögskolorna.

Av ledamoten *Kent Christensson*

Kommitténs förslag om närvarorätt ger större möjligheter för de anställda och deras fackliga organisationer till information och medinflytande. Allmänt sett vill jag därför framhålla min positiva syn på de ökade möjligheterna att införa närvarorätt.

Jag vill dock invända mot att möjligheterna att medge personalföreträdare närvarorätt i utskott inte enligt kommitténs förslag kommer att finnas fullt ut. I 40 procent av kommunerna förekommer att personalfrågorna handläggs av en personalnämnd och resterande del av ett personalutskott till kommunstyrelsen. Kommunens eller landstingets ensidiga val av organisation – nämnd eller utskott – bör ej kunna påverkas av olikheter i fråga om närvarorätten skall vara möjlig eller ej. I många kommuner finns en vilja att medge personalföreträdare närvarorätt i utskott. Detta förekommer även i dag. Dessutom bör största möjliga organisatoriska frihet ges kommunerna att själva avgöra närvarorättens omfattning. Detta stämmer också bäst överens med den av regering och riksdag beslutade principen om kommunal självstyrelse. Jag anser att kommuner och landsting själva skall få avgöra om närvarorätt skall vara möjlig i utskott.

Kommittén avvisar tanken om att ge personalföreträdare förslagsrätt i

nämnder och styrelser. Jag anser att om personalföreträdare inte har närvarorätt i utskott kan svårigheter föreligga att klart dokumentera dennes mening. Jag menar att förslagsrätt ger ett bättre beslutsunderlag samt underlättar förutsättningarna för att en klarare dokumentation redovisas i sakfrågorna. Förslagsrätten hör otvetydigt ihop med beslutanderätten. I dag förekommer dock en "falsk" förslagsrätt genom att personalföreträdare kan lämna förslag under hand som ej protokollförs eller måste ställas under proposition. Med hänsyn till de fördelar från allmänna synpunkter som finns med förslagsrätten och till att personalföreträdare i kommunägda bolag kan tilldelas förslagsrätt reserverar jag mig för att någon form av *enklare* förslagsrätt borde ha övervägts och utformats av kommittén. En sådan enklare förslagsrätt skulle t. ex. kunna innebära att förslag endast med anhängighetsgörande verkan kan framställas under villkor av enighet i nämnd eller styrelse. Alternativt under villkor av enighet bland personalföreträdarna.

Enligt kommitténs förslag skall tjänstgörande suppleanter ej kallas till sammanträde. Jag anser det viktigt för kunskapsuppbyggnad och för eventuell succession att sådana suppleanter ges möjlighet att närvara utan yttranderätt.

Statligt utbildningsstöd bör utgå för att genomföra närvarorättsreformen. Särskilt viktigt blir detta om möjligheterna enligt ovan om närvarorätt för suppleanter inte genomförs. De ledamöter som utses som personalföreträdare har då ingen ersättare som vid eventuell avgång automatiskt har kunskap att överta uppdraget. Med hänsyn i övrigt till vikten av att personalföreträdare utbildas och ges reella möjligheter att effektivt arbeta i nämnder och styrelser vill jag framhålla behovet av att ytterligare statliga medel ställs till förfogande.

Av ledamoten *Agne Gustafsson*

Undertecknad reserverar sig mot kommitténs ställningstaganden i nedanstående punkter.

1 Betänkandets form och konsekvenserna härav

Den första punkten gäller formen för utredningens ställningstaganden. Som framgår av kommitténs skrivning (s. 45, 102) tar kommittén inte ställning i sak och anger inga rekommendationer utan presenterar bara tekniska lösningar, modeller, till vissa medbestämmandeformer, om statsmakterna "av politiska skäl" skulle finna övervägande skäl tala för att man bör efterkomma kraven på införandet av dylika medbestämmandeformer.

När det står i regeringens direktiv (Dir. 1979:54), att utredningen skall "överväga" olika medbestämmandeformer, bl. a. närvarorätt för fackliga representanter i kommunala nämnder, ligger det dock enligt min mening i uttrycket "överväga" att kommittén bör uttala sin mening om huruvida den över huvud taget anser det vara lämpligt och klokt av statsmakterna att ändra lagstiftningen för att möjliggöra dessa medbestämmandeformer. En väsentlig faktor vid en sådan bedömning är självfallet ett förslags konsekvenser för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin. Behovet av ett bättre skydd för den representativa demokratin och det kommunala

förtroendemannainflytandet var, som framgår av utredningens första direktiv (Dir. 1978:63), ett viktigt motiv för kommitténs tillkomst i oktober 1978. (Jfr de kritiska synpunkter som framkom i remissmaterialet rörande kommunaldemokratiutredningens betänkande "Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner".

Den förändring beträffande sammansättningen av medbestämmandekommittén som skedde i och med att kommittén erhöll nya direktiv i juni 1979 och tillfördes även företrädare för den kommunala arbetsmarknadens huvudorganisationer på arbetsgivar- och arbetstagarsidan, talar enligt min mening knappast heller för att kommitténs uppgift skulle vara enbart teknisk.

Som en naturlig följd av den begränsade målsättning som kommittén valt att arbeta efter har dess arbete i hög grad inriktats på rent juridiska analyser och penetrationer av problemen. Med hänsyn till den omfattande och ingående kritik från rättsliga utgångspunkter som finns i remissmaterialet till kommunaldemokratiutredningens betänkande anser jag att kommittén här genomfört en värdefull, sakkunnig och relevant belysning av problemen. Om utredningen däremot hade valt att inrikta sig på vidare arbetsuppgifter, skulle detta ha krävt andra undersökningar och analyser än strikt juridiska.

Reservationer i sak

Enligt min mening erfordras sålunda undersökningar och överväganden av annat slag, innan statsmakterna tar ställning till de alternativ för medbestämmande i kommuner, landstingskommuner, kommunalförbund, kommunala indelningsdelegerade och motsvarande kyrkokommunala organ, som utredningen skisserat genom närvarorätt för fackliga representanter i kommunala nämnder och genom medbestämmandeformerna facklig vetorätt och facklig självbestämmanderätt.

På det kyrkokommunala området tillstyrker jag att partssammansatta organ skall kunna inrättas som en konsekvens av riksdagens beslut rörande PSO i kommuner och landstingskommuner. Men inrättandet bör ske i annan form än genom den kombination av centrala och lokala kollektivavtal som gäller enligt förutsättningarna för inrättandet av PSO i kommuner och landstingskommuner. En klar kommunalrättslig grund för inrättandet av PSO bör gälla, både i borgerliga och kyrkliga kommuner, så att full klarhet skapas om att sådana organ inte kan tvingas fram genom hot om fackliga stridsåtgärder. Därför bör inrättandet av PSO ske genom en utvidgning av det kommunalrättsliga delegationsinstitutet.

De kommunala och kyrkokommunala nämnderna bör också ha en enbart i lag reglerad fri återkallelserätt av beslutanderätt som överförts till partssammansatta organ.

Beträffande de principiella motiven för mina reservationer vill jag rent allmänt hänvisa till min reservation och mitt särskilda yttrande till kommunaldemokratiutredningens betänkande "Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner" (SOU 1977:39). I de olika delfrågorna önskar jag framhålla följande. Resonemangen nedan utgår från förhållandena i kommuner och landstingskommuner men avses vara tillämpbara i relevanta sammanhang även på det kyrkokommunala området.

2 Närvarorättsfrågan

När det gäller bedömningen av ett närvarorättsinstituts lämplighet inom den kommunala förvaltningen skall kommitténs utgångspunkt enligt direktiven vara vad kommunaldemokratiutredningen och remissinstanserna anfört samt den pågående försöksverksamheten med facklig närvarorätt i kommunala nämnder, vilken skall följas.

Mot kommunaldemokratiutredningens förslag om närvarorätt reserverade sig fyra av de nio ledamöterna. Någon entydig vägledning ger alltså inte denna utredning.

Remissmaterialet

Beträffande remissinstansernas inställning till kommunaldemokratiutredningens förslag framhåller kommittén själv, (se ovan s. 99) att remissmaterialet uppvisar en så stor splittring, att det inte ger någon säker ledning "för att bedöma huruvida närvarorättsinstitutet bör anses behövligt eller ej".

Med hänsyn härtill skulle då de utvärderingar av försöksverksamheten som genomförts få en utslagsgivande betydelse. De uppvisar också som kommittén anför (s. 99) en annorlunda bild av inställningen till närvarorätten än den som framgår av remissvaren.

Utvärderingar av försöksverksamheten

Utvärderingar av försöksverksamheten med närvarorätt har gjorts dels åren 1973–1976 i de centrala rådens regi, dels senare efter genomförandet av MBL. Då de första utvärderingarna gjordes, innan MBL gällde, saknar de numera aktualitet (jfr Lundell s. 34). De metodiska bristerna i dessa utvärderingar har också påvisats av kommunaldemokratiutredningen.

En invändning som gjorts mot de tidigare utvärderingarna gäller också de forskarrapporter om försöksverksamheten efter MBL som kommittén hänvisar till.[1] Eftersom försöksverksamheten är frivillig, gäller det ett urval av kommuner som från början markerat en positiv inställning till närvarorätten (se Lundell s. 80).

Kommittén synes likväl vid sin sammanvägning ha tagit stor hänsyn till de positiva siffror som redovisats i dessa enkäter, som genomfördes första halvåret 1979, varvid f. ö. närvarorätten berördes relativt litet. Beträffande dessa enkätundersökningar förtjänar följande kritiska punkter att beaktas.[2]

Remissvar har avgetts av över 200 kommuner och landstingskommuner förutom åtskilliga icke kommunala institutioner. De åberopade forskarrapporterna rörande försöksverksamheten gäller däremot endast ett begränsat urval av 35 kommuner. Beträffande landstingskommunerna omfattar dock försöksverksamheten 20 landsting, dvs. nästan alla.

Forskarnas ambition

Vidare synes kommittén tilldöma Lundells och Söders likartade enkätundersökningar från första halvåret 1979 i primärkommunerna resp. landstingskommunerna större betydelse i dessa sammanhang än vad forskarna själva

[1] Lundell, B., Kommunerna och MBL: MBL utan avtal. Under medverkan av Tomas Bergström. Lund Political Studies 32. (1981) /*Lundell*/.
Söder, M., MBL vid landstingens nämnder och förvaltningar. Arbetslivscentrum, Arbetsrapport: 32. (1980) /*Söder*/.

[2] En mer utförlig kritik av dessa forskarrapporter är redovisad i en uppsats av professor Nils Elvander i Centrala utvecklingsrådets bok "Hotad Sektor. Medbestämmande och effektivitet i kommunal verksamhet" (1982) s. 45 ff.

gör anspråk på (jfr Lundell s. 73, Söder s. 7 f, 11). I båda fallen rör det sig om preliminära delrapporter om hur MBL och närvarorätten fungerat i förvaltningsarbetet. Enkätundersökningarna, som även besväras av ett relativt stort bortfall, redovisar vad ett begränsat urval politiskt förtroendevalda, tjänstemän och fackliga förtroendemän anser om vissa problem. Det rör sig inte om någon sammanvägning eller något försök att analysera de principiella problem debatten ytterst handlar om. Det gäller inte heller att klarlägga de anställdas situation och erfarenheter av de nya medbestämmandeformerna utan bara det fackliga arbetet.

När det gäller att bedöma betydelsen av och effekterna av närvarorätten måste detta ses i relation till hela den nya situation som inträtt för de politiskt förtroendevalda genom MBL:s tillämpning inom kommunal förvaltning. Detta präglar också enkätundersökningarna.

Beträffande kommunrapporten över lag framhåller ansvarige forskaren som ett allmänt omdöme, att "Denna rapport kan, lika litet som andra undersökningar, ge ett definitivt svar på frågan om MBL är ett hot mot den politiska demokratin" (Lundell a. a. s. 73). Beträffande landstingsrapporten framhålls, att det är MBL-arbetet som sådant man vill beskriva under vissa betingelser och i vissa områden. Men det betyder att resultaten "inte kan generaliseras till att gälla exempelvis 'alla anställda', landstingens verksamhet e. d." (Söder s. 8).

Påpekas bör vidare, att urvalet av de politiskt förtroendevalda i enkäterna är litet.

Enkätfrågor och urval

Beträffande enkätfrågorna om sammanvägningen av erfarenheterna av närvarorätten i kommunerna hade svar inkommit från 106 politiskt förtroendevalda, 61 tjänstemän och 149 fackliga företrädare. För landstingsenkäten hade svar inkommit från 109 politiskt förtroendevalda, 84 tjänstemän och 250 fackliga företrädare. Därtill kommer att enkäterna hade den begränsningen, att de bara vände sig till ordförande och vice ordförande i nämnderna med deras speciella ställning. Vad vanliga ledamöter av en kommunal nämnd anser, har inte undersökts. Det begränsade urvalet i dessa mer positiva enkätundersökningar skall jämföras med att de mer kritiska remissvaren från över 200 kommuner och landstingskommuner, arbetats fram under diskussion i betydligt större och mer representativa grupper av förtroendevalda.

När det gäller att ta ställning till lämpligheten av att ändra kommunallagen för att möjliggöra olika former av medbestämmande för de anställda kan det inte vara rimligt att utgå från några statistiska genomsnittssiffror i enkäter som visar i vilken mån de intervjuade rent allmänt är positiva eller negativa till exempelvis MBL eller närvarorätten. Kommunallagens uppgift är att vara en garant för en demokratisk beslutsprocess och ett skydd för minoriteten i den kommunala beslutsprocessen. Om lagen skulle brista i detta avseende är det lika allvarligt, om det sker i *en* kommun som om det skulle ske i hundra kommuner.

De redovisade siffrorna från enkäterna uppvisar också stora variationer mellan olika förvaltningsområden. Som framgår ovan av tabell s. 90 varierade ja-svaren från 25 % (skolstyrelser) ner till 2 % (byggnadsnämnder) på en

fråga till nämndordförandena, om MBL medfört några konflikter med den politiska demokratin inom nämndens verksamhetsområde. Beträffande den centrala politiska nämnden, kommunstyrelsen, svarade 19 % av ordförandena, att sådana konflikter förekommit.

Försöksverksamhetens förutsättningar

Över huvud taget måste de siffror som redovisas i enkäterna bedömas mot bakgrund av försöksverksamhetens förutsättningar.

Försöksverksamheten med närvarorätt har huvudsakligen gällt större kommuner förutom 20 landstingskommuner som ju i sig även är stora enheter.

Medianvärdet för befolkningen är 50 000 invånare för kommuner med försöksverksamhet, resp. 15 000 för övriga kommuner – med alla de socioekonomiska och organisatoriska skillnader som följer av detta, bl. a. mindre möjligheter till kontakt mellan de förtroendevalda och de anställda och sannolikt olika syn på värdet av olika medbestämmandeformer. När det gäller både kommunal demokrati och medbestämmande framstår storleksfaktorn som mycket viktig. Något säkert underlag för en bedömning av hur närvarorätten skulle fungera och uppfattas i mindre och medelstora kommuner finns därför inte, utöver vad som framkommer i remissvaren till kommunaldemokratiutredningens betänkande.

Närvarorättens betydelse

En viktig faktor rörande närvarorätten är vilken betydelse denna får på besluten i nämnden. Av enkätsvaren framgår att mycket få anser att nämnden tar liten hänsyn till de fackliga företrädarnas synpunkter. Däremot anser i kommunerna 39 % av tjänstemännen, 53 % av de politiskt förtroendevalda och 45 % av de fackliga företrädarna, att nämnden tar mycket stor eller stor hänsyn till de fackliga företrädarnas synpunkter.

Detta måste anses vara höga siffror på betydelsen av närvarorätten, men det reser också motfrågan: ”På vems bekostnad?”. Hur skulle besluten ha blivit, om även företrädare för andra intressentgrupper i kommunen hade haft närvarorätt och möjlighet att själva framföra sina synpunkter i det avgörande beslutsögonblicket på slutna nämndsammanträden?

En viktig faktor i detta sammanhang är att de fackliga företrädarna genom den fackliga förtroendemannalagen fått bättre arbetsförutsättningar än de politiskt förtroendevalda. Detta bör tas med i sammanvägningen, när man överväger nya medbestämmandeformer.

Beträffande beslutsunderlaget finns en samstämd uppfattning att MBL och närvarorätten medfört förbättringar. Men det framgår också av materialet, att 39 % av ordförandena i kommunstyrelserna och 30 % i skolstyrelserna anser att resultatet av MBL blivit en försämrad effektivitet.

Enligt landstingsenkäten anser 38 % av de politiskt förtroendevalda och 35 % av tjänstemännen, att MBL ökat byråkratin och minskat effektiviteten i förvaltningarnas arbete. Relevanta undersökningar av sambandet mellan effektivitet och närvarorätt i kommunala och kyrkokommunala organ är inte

redovisade. Som framgår kan olika slutsatser i olika riktningar dras vid en analys av det redovisade enkätmaterialet.

Behovet av forskning

Kommunalforskningsgruppens samlade resultat inom ramen för kommunaldemokratiska kommitténs arbete rörande den kommunala demokratin bör i dessa sammanhang även beröras, inte minst rörande medborgarnas syn på och krav på förvaltningen. Viktigt är också arbetssituationen för de politiskt förtroendevalda och den utveckling som skett från direkt lekmannastyrelse i de små kommunerna till tjänstemannaförvaltning, och på senare år till "förhandlingsadministration".[1] Enligt en undersökning från kommunalforskningsgruppen ansåg ca 25 % av de politiskt förtroendevalda i ett urval kommuner att MBL begränsat handlingsutrymmet för de politiskt förtroendevalda. Motsvarande procentandel var i skolstyrelser 44 % och i socialnämnd 39 %.[2]

Behov föreligger även av rent empiriska undersökningar om hur närvarorätten faktiskt utnyttjas av de fackliga företrädarna i olika kommuntyper, och även av hur de anställda som sådana berörs av MBL och andra medbestämmandeformer.

Det bör även erinras om att de berörda utvärderingarna skett i ett relativt idylliskt läge med mindre risker för konflikter. Den kärvare ekonomiska situation som utvecklats senare år och präglat den kommunala verksamheten med skärpta krav på effektivitet och lönsamhet kan förväntas öka konfliktrisken mellan företrädare för den representativa demokratin och de fackliga intressena. Samtidigt kan man räkna med ökad aktivitet från andra intresseriktningar i kommuner och landsting, vilka i egenskap av brukare och konsumenter direkt berörs av inskränkningar i den kommunala verksamheten.

Ställningstaganden till frågan om permanenta medbestämmandeformer bör tas med hänsyn till dessa utvecklingsperspektiv. Vissa tecken tyder också på att de anställda själva genom den nya ekonomiska situationen numera i högre grad prioriterar anställningstrygghet och lönefrågor framför medbestämmandefrågor. En starkare förankring bland medborgarna för den kommunala verksamheten framstår allt tydligare som ett intresse även för de anställda.

Slutligen bör understrykas, att frågan om den kommunala självstyrelsens utformning ytterst gäller en princip- eller värderingsfråga och därför väl kan belysas men ej besvaras genom olika slag av empiriska undersökningar.

Kommitténs modell

Kommitténs modell möjliggör en permanent närvarorätt för den kommunala personalens fackliga representanter i kommunala berednings- och verkställighetsorgan för både den speciallagsreglerade och oreglerade sektorn. I jämförelse med kommunaldemokratiutredningens förslag innebär den presenterade modellen vissa förbättringar. Formen för att initiera närvarorätten synes rent juridiskt vara mer tilltalande. Men även denna form innebär en sammankoppling med kollektivavtal, varvid närvarorätt för fackliga repre-

[1] Strömberg, L.–Norell, P.-O., Kommunalförvaltningen. Rapport 15 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:8 /Strömberg-Norell/.

[2] Magnusson, H., Den kommunala budgetprocessen. Rapport 14 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:5. Jfr Lundell s. 94.

sentanter i kommunala nämnder kan drivas fram och utformas under hot om fackliga stridsåtgärder. Även om beslutanderätten rent formellt juridiskt tillkommer fullmäktige, har dock fullmäktige i sådant sammanhang inte den fria beslutanderätt som bör tillkomma ett folkvalt kommunalt organ i en representativ demokrati.

Kollektivavtalets rättsliga funktion i sammanhanget har kommittén enligt min mening inte klarlagt på ett tillfredsställande sätt. Här kommer även kommunförbundens roll in i sammanhanget. Det är otillfredsställande ur kommunaldemokratisk synvinkel, att formerna för beslutsfattandet och därmed ansvarsförhållandet blir höljt i dunkel för kommunmedlemmarna genom oklarhet om kollektivavtalets rättsliga funktion. Samma oklarhet präglar även riksdagens beslut om partssammansatta organ.

Kommitténs modell är mer begränsad än kommunaldemokratiutredningens förslag i och med att närvarorätt inte medges beträffande ärenden rörande myndighetsutövning mot enskild enligt förvaltningslagen 3 § första stycket. Men detta undantag berör bara de speciallagsreglerade nämndernas verksamhet. Trots dessa förbättringar kvarstår den grundläggande principiella kritik som jag tidigare utvecklat i min reservation i kommunaldemokratiutredningen.

Den skisserade närvarorätten går i övrigt utanför den strikt arbetsrättsliga ramen. Alternativet innebär, trots de undantag som förordats, inte bara att de fackliga representanterna får tillfälle att delta i behandlingen av frågor som direkt berör förhållandet mellan de anställda och deras arbetsgivare. De fackliga representanterna får delta i behandlingen av alla ärenden i de fakultativa nämnderna med undantag för vissa frågor som direkt berör partsförhållanden. Trots undantagen för myndighetsutövning mot enskild skulle närvarorätten även för de speciallagsreglerade nämnderna innebära rätt att närvara och påverka alla beslut i övriga frågor som dessa nämnder handlägger, även rörande myndighetsutövning genom exempelvis föreskrifter som riktar sig till en obestämd krets av adressater.

Närvarorättens konsekvenser

Genom en sådan exklusiv och permanent rätt till representation vid sidan om de politiskt valda representanterna erhåller den kommunalanställda personalen en särställning i förhållande till övriga grupper av medborgare. Redan som anställda har de kommunalanställda, i en omfattning som varierar alltefter anställningens placering i styrningssystemet, ett betydande reellt inflytande över kommunens/landstingskommunens verksamhet. Dessutom har de anställda samma möjligheter som övriga kommunmedlemmar i egenskap av medborgare och väljare att via sina partier och på annat sätt påverka politiken i kommunen/landstingskommunen. Även om närvarorätt inte innebär beslutsrätt eller ens förslagsrätt betyder dock själva närvaron vid beslutsfattandet vid slutna sammanträden goda möjligheter att direkt påverka besluten, som andra medborgare saknar. Därför kvarstår invändningen, att närvarorätten även i den här aktuella varianten inte står i överensstämmelse med den kommunala likställighetsprincipen och inte tar hänsyn till de särskilda former för det kommunala förtroendemannainflytandet i förvaltningen som den kommunala självstyrelsen i vårt land bygger på.

Betecknande är, vilket den senaste kommunalforskningen ytterligare vidimerat, att medborgarna i kommunerna i allt större utsträckning organiserat sig i skilda intressesammanslutningar. En klar tendens finns till att väljarna i högre grad väljer att vända sig till olika aktionsgrupper eller direkt till tjänstemännen i stället för till partierna, när man vill framföra sina synpunkter. Om lagstiftningen inriktas på att bryta den kommunala likställighetsprincipen till förmån för endast en part finns risk för att missnöjet kommer att öka bland dem som direkt berörs av verksamheten.

Brukarnas och konsumenternas intressen

Vid remissbehandlingen av kommunaldemokratiutredningens betänkande framfördes synpunkter på bl. a. behandlingen av närvarorättsfrågan som pekar på behovet av att överväga dessa frågor i ett vidare kommunaldemokratiskt perspektiv och med hänsynstagande även till brukarnas och konsumenternas intressen.

Handikappförbundens Centralkommitté yttrade sig som företrädare för en tredje part, konsumenterna, i detta fall de handikappade. För dessa är det angeläget att den kommunala servicen blir så effektiv som möjligt. Därför måste, framhöll HCK, de som berörs av verksamheten stå i centrum för det lagarbete bland personalen, som man efterlyste:

Över huvud taget vill vi betona, att löntagarinflytandet för balansens skull måste kompletteras med ett konsumentinflytande inom ramen för en ordning, där huvudansvaret dock alltid måste vila på de organ, som erhållit sin auktoritet genom allmänna val. I den mån löntagarrepresentanter får tillträde till nämnd- eller styrelsesammanträden, bör sålunda även konsumentrepresentanter, särskilt företrädare för handikapprörelsen, få samma rätt. Om partssammansatta organ för speciella uppgifter får överta visst ansvar, bör även sådana konsumentrepresentanter få ingå. Vi kräver att frågan om sådan ytterligare demokratisering snarast tas upp till särskild prövning.

Från Riksförbundet Hem och Skola framfördes att några diskussioner om inflytandet för de grupper som inte är arbetstagare inte redovisats. Detta ansågs vara en allvarlig brist, då enligt organisationen "demokratiseringsprocessen i samhället måste omfatta alla, annars ugör den en motsägelse i sig själv".

Dessa remisscitat erinrar om vikten av att man i debatten om den kommunala personalens inflytande inte glömmer bort de människor som den kommunala förvaltningen ytterst skall betjäna. Dessa remissyttranden åskådliggör också behovet av att åstadkomma en beredning- och beslutsordning för de kommunala nämnderna, som klart markerar de politiska partiernas roll som företrädare för alla kommunmedlemmar och grupper och sammanjämkare av alla de motstridiga intressen som finns i kommunen/landstingskommunen. Härför krävs en ny öppenhet och nya kontaktformer mellan de kommunalt förtroendevalda och allmänheten och dess skilda organisationer. Det måste vara väsentligt att olika sammanslutningar och grupper behandlas på ett likartat sätt. Därför är det olämpligt att legalisera en särskild permanent representation i de kommunala nämnderna för enbart personalen.

Det centrala i denna argumentation gäller själva principen, att nämndernas oberoende ställning måste garanteras, dvs. de måste vara kapabla att

göra de sammanjämkningar utifrån ett helhetsintresse, som partiernas företrädare skall utgå ifrån i en representativ demokrati.

Praktiska problem

En närvarorätt enligt kommitténs modell skulle sannolikt också i praktiken visa sig ohanterlig att tillämpa både för de kommunala arbetstagarorganisationerna och arbetsgivarna med de speciella undantagsklausuler och särskilda förbehåll som en sådan närvarorätt avses bygga på. Speciella komplikationer kan emotses inom den kyrkokommunala förvaltningen med de små nämnder som det där ofta är fråga om och de särskilda förutsättningar som gäller för deras verksamhet.

Eventuell permanent närvarorätt för fackliga företrädare i kommunala nämnder måste även ses rent praktiskt utifrån önskemålet om att de kommunala nämnderna får en storlek och sammansättning som främjar effektivitet och smidighet. Ett tillskott av upp till tre fackliga företrädare gör redan stora nämnder med ledamöter och suppleanter ännu mer tungrodda och ohanterliga. För små nämnder med fem ledamöter betyder ett sådant tillskott av fackliga företrädare, att de förtroendevalda trots sin beslutanderätt kommer i ett psykologiskt underläge vid sammanträdesborden. Denna aspekt bör särskilt uppmärksammas, när det gäller de små församlingarna.

Den politiska minoritetens krav på representation

Nämndernas storlek ur arbetsmässig synpunkt berör dock inte bara frågan om eventuella fackliga representanter. Det handlar också om de mindre partiernas möjligheter att bli företrädda i nämnderna. Tyngdpunkten i den kommunala verksamheten är arbetet i nämnderna. Detta är något av den kommunala självstyrelsens livsnerv. Att nämndernas sammanträden av många skäl, bl. a. sekretesskäl, måste vara slutna, ökar behovet av ett starkt minoritetsskydd.

De nuvarande bestämmelserna om proportionella val i fullmäktige och valmetoden vid val av ledamöter till nämnderna innebär dock att relativt stora minoritetspartier i fullmäktige kan bli helt orepresenterade i nämnderna.

Valutgången 1982

Den tendens mot tvåpartisystem som kunnat skönjas i vissa större kommuner vid valutgången 1982 belyser dessa principfrågor på ett ibland drastiskt sätt. I Malmö kommun exempelvis innebär valresultatet 1982, att tre partier i kommunfullmäktige (centerpartiet, folkpartiet, vänsterpartiet kommunisterna) med vardera tre mandat i fullmäktige och med sammanlagt över 25 000 röster bakom sig i valet, blir helt orepresenterade i alla nämnder, om inte någon särskild överenskommelse mellan partierna kan uppnås om en mer rättvis fördelning.

Ur kommunaldemokratisk synpunkt ter det sig närmast paradoxalt att överväga laglig rätt för de kommunalanställdas fackföreningar att – t. o. m. genom fackliga stridsåtgärder – tilltvinga sig närvarorätt med tre represen-

tanter i kommunala nämnder i en kommun, samtidigt som tre partier i fullmäktige med betydande väljarstöd bakom sig i de allmänna valen saknar rätt till representation av egen kraft.

Utgångspunkten för diskussionen om nämndernas lämpligaste storlek bör därför vara önskemålet att i första hand bereda den politiska minoriteten i fullmäktige representation och insyn i nämnderna.

Alternativ till närvarorätt

Med hänsyn till att den kommunala personalen numera har nya former för att kanalisera sina önskemål, krav och inflytande, ter sig närvarorätten inte heller längre så angelägen. Genom MBL:s lagstadgade regler om samverkansförhandlingar (11–12 §§) och om arbetsgivarpartens informationsskyldighet (19 §) samt möjligheten att inrätta partssammansatta organ finns goda möjligheter att via dessa institut säkerställa ett personalinflytande i frågor som berör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare.

För direktkontakten mellan de anställdas organisationer och de kommunalt förtroendevalda kan numera inrättas partssammansatta organ för samrådsuppgifter. Sådana PSO kan tänkas för olika förvaltningar. Men också ett övergripande kommuncentralt PSO för samråd rörande hela förvaltningen i en kommun/landstingskommun skulle kunna få viktiga uppgifter som ersättning för de företagsnämnder, som tidigare fanns men som abrupt upphörde i och med medbestämmandelagens tillkomst 1977.

Sådana PSO för samråd kunde bli ett organ för möte mellan företrädare för personalen och de ledande politiskt förtroendevalda, där man direkt inriktade sig på och systematiskt behandlade relevanta problem rörande relationerna anställda – arbetsgivare.

Öppnare nämnder

En enkel motivändring rörande KL 3 kap. 7 § uppfyller i praktiken de önskemål som beskrevs i dåvarande regeringens tilläggsdirektiv 1972 till kommunaldemokratiutredningen om insyn och direktkontakt med de förtroendevalda i nämnderna i frågor som berör personalens arbetsförhållanden.

Som jag tidigare utvecklat (SOU 1977:39 s. 216 ff) finns i 1977 års kommunallag nya möjligheter för de kommunala nämnderna att öka informationsutbytet med utomstående genom att de med enkel majoritet kan kalla "sakkunnig" till sammanträdena. Tidigare krävdes enhällighet för sådant beslut. Genom departementschefens motivskrivning erhöll dock ordet "sakkunnig" en restriktiv innebörd och avsågs inte gälla företrädare för de anställda eller andra intresserepresentanter (prop. 1975/76:187 s. 451).

Jag förordar att KL 3 kap. 7 § genom ett nytt motivuttalande får en vidgad innebörd, så att begreppet "sakkunnig" avses gälla "saklig" information i allmänhet. En kommunal nämnd kan då, om fullmäktige så medgett, med enkel majoritet besluta att kalla även företrädare för de anställda och andra intressenter till nämndernas sammanträden, när det av nämnden bedöms vara av värde för ett ärendes behandling. Genom en sådan enkel lagändring skulle personalens möjligheter att föra fram sina synpunkter avsevärt för-

bättras, tillsammans med de möjligheter som inrättande av PSO ger. Samtidigt sker en önskvärd öppning utåt av det kommunala nämndarbetet, varigenom de politiska partierna erhåller bättre möjligheter till kontakt med opinionsströmningar som finns i en kommun/landstingskommun, inte minst med de grupper som direkt berörs av ett kommunalt beslut. Särskilda "hearings" kan även anordnas när så kan ske, för att skapa ett gott beslutsunderlag.

Partiernas nödvändiga anpassning till det öppna, moderna demokratiska samhällets informations- och kontaktkrav skulle härigenom underlättas. Samtidigt respekteras den kommunala demokratin och likställighetsprincipen. I enlighet med vad som avses i kommitténs modell bör undantag för intresserepresentants närvarorätt göras beträffande ärenden rörande myndighetsutövning gentemot enskild. Undantag bör gälla även rörande frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisation eller förberedelse därtill, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Smidigare kontaktformer

Denna föreslagna ordning torde resultera i smidigare och effektivare kontaktformer mellan de kommunala nämnderna och de anställda. Varken nämnden eller de anställda blir bundna av att kalla eller företrädas av vissa bestämda personer i alla sammanhang. Nämnden får frihet att kalla den företrädare för personalen som i ett aktuellt ärende, oberoende av facklig tillhörighet, bedöms kunna tillföra nämnden den information som anses mest önskvärd för att komplettera beslutsunderlaget, och som i varje särskilt fall anses bäst lämpad att framföra synpunkter från de anställda som direkt arbetar med en fråga. Det förutsätts att nämnderna genom samråd och överenskommelser med de fackliga organisationerna skall kunna åstadkomma en smidig praxis som tillgodoser alla parters intressen.

Visserligen innebär denna föreslagna ordning att arbetstagarparten inte behandlas formellt sett som likaberättigad part i arbetsrättslig mening, eftersom det ankommer på nämnden att från fall till fall besluta om kallelse av utomstående "sakkunnig". Ytterst kan dock den arbetsrättsliga likställighetsprincipen ändå inte upprätthållas i en representativ demokrati i ett sammanhang där folkvalda organ innehar arbetsgivaransvaret. Detta är principiellt markerat i förarbetena till lagen om offentlig anställning.

Genom den här föreslagna konstruktionen rubbas inte den kommunala likställighetsprincipen, och en kommunal nämnd får en självklar rätt att sammanträda enskilt utan tvång att kalla facklig företrädare till i princip alla sammanträden.

Jag förordar vidare, att de som enligt de föreslagna ändringarna av KL 3 kap. 7 §, kallas att närvara vid sammanträde med kommunal nämnd får lagenlig rätt att anföra sin mening till protokollet. Denna rätt bör gälla alla, även föredragande eller närvarande tjänstemän.

3 Facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt

Beträffande medbestämmandeformerna facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt kan starka invändningar resas mot den av kommittén förordade tillämpningsmodellen, utifrån den kommunala självstyrelsens och den kommunala demokratins förutsättningar. Likställighetskravet gentemot den statliga förvaltningen bör inte drivas för långt, med tanke på den kommunala förvaltningens särdrag. Eftersom kommittén utgår från att facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt avses gälla ärenden som kan överlämnas till partssammansatta organ att avgöra får dessa institut en betydligt vidare ram än vad som gäller för den statliga sektorn, där det enligt MBA-S och MBA-SVS inte är möjligt att tillämpa dessa medbestämmandeformer annat än i ett begränsat antal, särskilt angivna frågor.

Även om kommittén anser att dessa medbestämmandeformer blott bör användas i vissa speciella fall, innebär dock den förordade modellen, att fältet lämnas öppet för en vidare tillämpning. Ur kommunalrättslig och kommunaldemokratisk synvinkel ter sig dessa båda medbestämmandeformer som särskilt stötande. De speciella ändamål, som de föreslagna instituten motiveras med bör kunna tillgodoses inom ramen för gällande lagstiftning under enklare former.

4 Arbetsrätten och den offentliga sektorn

Det bör även framhållas, att de alternativ som kommittén haft att utreda har samband med den diskussion som i dag pågår om utformningen av arbetstagarinflytandet i den offentliga sektorn över lag. Det gäller frågan om en allmän översyn av medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning, med hänsyn till de erfarenheter som vunnits av tillämpningen under relativt många år. Det bör understrykas, att arbetsrättskommittén i sitt betänkande "Demokrati på arbetsplatsen" (SOU 1975:1) inte berörde problemen beträffande de erforderliga ändringar av kommunallagstiftningen som erfordrades för att deras förslag skulle kunna tillämpas fullt ut även inom den kommunala sektorn. Dessa frågor förutsatte man att kommunaldemokratiutredningen finge penetrera, innan beslut skulle fattas. Arbetsrättskommittén betonade vikten av att "erforderliga reformer av kommunallagen och landstingslagen samordnas med de reformer som kan bli resultatet av arbetsrättskommitténs utredningsarbete, så att ett samtidigt ikraftträdande kan ske" (SOU 1975:1 s. 645). Dessa synpunkter beaktades dock inte vid den fortsatta behandlingen av dessa frågor, utan riksdagen fattade beslut om medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning, innan kommunaldemokratiutredningen hade slutfört de utredningsuppgifter den fått sig anförtrodda. Härav har följt mycken dunkelhet, många kollisioner och en obalans som endast kan utjämnas genom en ny översyn både av medbestämmandelagen, lagen om offentlig anställning och kommunallagstiftningen.

Ny allmän översyn

Behovet av en sådan allmän översyn framgår klart av riksdagens begäran i december 1981 om att frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin bör utredas, med anledning av motioner om förhandlingsverksamheten på den kommunala sektorn (AU 1981/82:4, s. 10). Denna gränsdragning kan självfallet inte betraktas som en arbetsrättslig detaljfråga, varför en sådan utredning bör genomföras i det helhetsperspektiv som skildrats ovan.

En allmän översyn är även motiverad av att den särbehandling som frågan om partssammansatta organ fick genom riksdagens beslut 1979 inte var tillfredsställande ur kommunaldemokratiska aspekter. Detta innebar bl. a. att de önskemål om en allmän prövning av grundlagsenligheten av kommunaldemokratiutredningens förslag som många remissinstanser framfört, bl. a. regeringsrätten, inte kom till stånd. Riksdagen har självfallet rätt att säga nej till sådana önskemål, men rätten att begära ny prövning är lika självklar.

Att medbestämmandefrågorna inte bara kan bedömas strikt arbetsrättsligt utan måste ses i ett vidare perspektiv framgår även av den aktuella diskussionen om ansvarsfördelningen mellan tjänstemännen och de politiskt förtroendevalda, särskilt då de heltidsengagerade.

Nya utgångspunkter för en översyn

Enligt min mening talar starka skäl för att man inte vidtar några ändringar av kommunallagen f. n. utöver vad jag anfört ovan. Denna kommittés penetration av de begränsade problem som kommittén haft att överväga, bör bli ett värdefullt bidrag till den allmänna översyn av lagstiftningen som bör ske. För en sådan översyn bör utgångspunkten vara frågan om de kommunalanställdas inflytande över sina arbetsförhållanden utifrån de nya förutsättningar för den kommunala självstyrelsen och de kommunala förvaltningarna, som snabbt utvecklats under loppet av 1970-talet som en följd av övergången till större kommuner och andra samhällsförändringar, inte minst de ekonomiska.

Detta medför genomgripande ändringar av den kommunala organisationen och beslutsprocessen, bl. a. genom tillkomsten av lokala organ i kommundelarna vilket utvecklas i många kommuner. Nya utvecklingsdrag för partierna och en ny arbetssituation för de politiskt förtroendevalda bör även uppmärksammas i detta sammanhang.

Utveckling mot ”förhandlingsadministration”

Den kommunaldemokratiska forskningsgruppens omfattande material utgör en viktig grund för att belysa de förändrade förutsättningarna även för medbestämmandefrågorna.

I den forskningsrapport (Strömberg–Norell, nr 15) som behandlar utvecklingen av den kommunala förvaltningen mot en s. k. ”förhandlingsadministration”, skildras hur allt fler kommunala beslut måste fattas lokalt under ”restriktioner” i form av statliga krav eller rekommendationer av kommunförbundet, varvid centrala förhandlingsöverenskommelser mellan kommun-

förbundet och de fackliga organisationerna men också andra förhandlingsöverenskommelser bl. a. med de fackliga organisationerna, spelar en avgörande roll.

Mot bakgrunden av de synpunkter man kan anföra på en sådan utveckling mot "förhandlingsadministration", menar de ansvariga forskarna, att det för framtiden kan innebära risker för den representativa demokratin i kommunerna: "Den demokratiska doktrinen förutsätter, att det är möjligt för kommunalpolitikerna att styra och för väljarna att fastställa var besluten i realiteten tas. Fortsatt forskning kring kommunernas omvärldsrelationer och konkreta beslutsprocesser ter sig därför som särskilt angelägna" (Strömberg–Norell s. 378 f). Valrörelsen och valutgången 1982 understryker ytterligare behovet av sådan forskning.

Översyn av kommunallagen

Jag vill också resa frågan, om inte tiden börjar bli mogen för en allmän översyn av kommunallagen, som nu tillämpats ungefär lika länge som MBL och LOA. Viktiga frågor, t. ex. om den kommunala kompetensen är föremål för särbehandling. Men många skäl talar för att man mer allmänt summerar erfarenheterna av den enhetliga kommunallagens användbarhet och tillämpning inom olika kommuntyper och olika storleksklasser av kommuner. Därvid bör även övervägas om de skäl som åberopades för en gemensam kommunallag för kommuner och landsting fortfarande kan anses bärande. Vid en översyn av kommunallagstiftningen bör även prövas om de hittillsvarande bestämmelserna i regeringsformen rörande skyddet för den kommunala självstyrelsen och den kommunala demokratin kan anses tillräckliga. Uppmärksamheten bör då inriktas, inte bara mot frågan om ett skydd mot staten utan även om möjligheten att grundlagsfästa former som tillika innebär ett skydd mot starka organisationer och korporationer.

Vid en översyn av arbetsrätts- och kommunallagstiftningen bör även prövas i vilken mån man kan mer än hittills ge den enskilde arbetstagaren direkt i lag en tryggad ställning i arbetsrättsligt avseende, med angivande av olika rättigheter, från anställningens början till dess slut. Härigenom skulle man kunna undvika den byråkratisering med stora merkostnader som följer av att man i alltför hög grad är bunden av att kanalisera inflytandet för de anställda genom de fackliga organisationerna. Det måste även för de fackliga organisationerna med deras viktiga uppgifter vara ett intresse, att man åstadkommer så stora förenklingar som möjligt av formerna för de anställdas inflytande i arbetslivet.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag således, att statsmakterna inte bör ta ställning till några nya medbestämmandeformer i form av permanent närvarorätt i kommunala nämnder eller facklig självbestämmanderätt och facklig vetorätt, på grundval av en argumentering om löntagarinflytande från 1970-talets början, som redan är överspelad genom den ekonomiska krisen och de

betydande förändringar av den kommunala förvaltningens organisation, partiernas och de politiskt förtroendevaldas ställning som skett sedan dess.

Vad som nu i första hand erfordras är analyser av den kommunala demokratins nya villkor i ett samhälle, präglat av de utvecklingstendenser som man kan räkna med i 1980-talets och 1990-talets samhälle, med bl. a. nya former och möjligheter för medborgarnas engagemang som brukare och konsumenter av kommunal service.

Om man skall räkna med att medborgarna även i fortsättningen skall stödja en väl utbyggd kommunal förvaltning, får man utgå från, att de också kommer att ställa ökade krav på effektivitet och en intakt, oberoende politisk beslutsapparat på den representativa demokratins och den kommunala likställighetens grund.

En allmän översyn av både den arbetsrättsliga och kommunalrättsliga lagstiftningen samt formerna för den representativa demokratins arbetsvillkor måste vara ett viktigt intresse även för de kommunalanställda.

Särskilt yttrande

av *ledamoten Sven Arnström*

Jag biträder kommitténs uppfattning om att t. ex. frågan om närvarorätt löses enligt den föreslagna ordningen, därest närvarorätten införs som institut i församlingsstyrelselagen. Lösningen förutsätter kollektivavtal t. ex. om närvarorätt.

Kommittén har i flera sammanhang uttryckt tveksamhet om församlingsprästerna är arbetstagare hos församling resp. kyrklig samfällighet och om dessa kyrkliga kommuner är arbetsgivare i relation till församlingsprästerna. Enligt min mening föreligger inte skäl till en sådan tvekan.

Frågan huruvida församlingsprästerna är arbetstagare eller ej hos församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna saknar emellertid inte betydelse när det gäller att bedöma räckvidden av de förslag till ändringar i förslag till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter m. m. som kommittén lägger fram. För att kommitténs förslag på det kyrkokommunala området skall kunna bedömas till sina konsekvenser vill jag därför särskilt anföra följande utöver vad som framgår av kommitténs betänkande.

Den av kommittén föreslagna tekniska lösningen av bl. a. frågan om närvarorätt för företrädare för de anställda bygger på att kollektivavtal härom träffas mellan arbetstagarnas organisationer och arbetsgivaren, dvs. församlingen eller den kyrkliga samfälligheten.

Enligt medbestämmandelagen (1976:580) 23 § avses med kollektivavtal skriftligt avtal mellan arbetsgivarorganisation eller arbetsgivare och arbetstagarorganisation om anställningsvillkor eller om förhållande i övrigt mellan arbetsgivare och arbetstagare.

Med kollektivavtalets ingående följer, för arbetstagarorganisationen och dess medlemmar, såväl rättigheter som skyldigheter enligt vad som närmare framgår av medbestämmandelagen och ett slutet kollektivavtal. I nu aktuella frågor skulle arbetstagarorganisationen t. ex. kunna förvärva en möjlighet att utse personalföreträdare i bl. a. kyrkoråd eller annan nämnd.

Om en församlingspräst inte är arbetstagare i en församling eller kyrklig samfällighet och församlingen eller samfälligheten inte är arbetsgivare i förhållande till församlingsprästen, kan något kollektivavtal inte slutas mellan hans eller hennes fackliga organisation och församlingen eller samfälligheten om t. ex. närvarorätt. Församlingspräst skulle ej heller kunna utses som personalföreträdare eftersom kommitténs förslag till lag om ändring i lagen (5 a kap 11 §) anger att personalföreträdaren skall utses bland de anställda hos församlingen.

Inte heller torde en församlingspräst i sådant fall kunna ingå i ett partssam-

mansatt organ eftersom detta skall bestå av företrädare för arbetstagarna.

Som kommittén har erinrat om gällde tidigare kommunaltjänstemannalagen (1965:275) för församlingsprästerna. Vid denna lags tillkomst uttalade departementschefen särskilt att han inte fann skäl att undanta dem (prop. 1965:60 s. 224).

Kommunaltjänstemannalagen ersattes fr. o. m. den 1 januari 1977 av lagen om offentlig anställning (1976:600) LOA. LOA:s generella del (2 och 3 kap.) är tillämplig bl. a. på arbetstagare med statligt reglerad prästtjänst hos församling och kyrklig samfällighet (1 kap. 2 och 5 §§). Lagstiftaren har således uttryckligen angivit en arbetsgivar-arbetstagarrelation mellan församlingsprästerna och de kyrkliga kommunerna.

I detta arbetsgivar-arbetstagarförhållande har regering, riksdag och kyrkomöte gjort ingrepp genom särskilda regelsystem som gäller för församlingsprästerna t. ex. genom lagen om domkapitel (1936:567), förordningen med vissa bestämmelser om anställning som präst (1965:279, omtryckt 1976:1045). Kyrkokommunerna har härigenom undantagits från utövande av vissa arbetsgivarfunktioner t. ex. vid tillsättning av prästerlig tjänst (vissa uppgifter är dock kvar på församlingen), disciplinfrågor, arbetsledning m. m. Till följd av dessa regleringar är domkapitlen att anse som chefsmyndigheter för församlingsprästerna.

På de kyrkliga kommunerna kvarstår dock ett antal arbetsgivarfunktioner såsom avlönande, tillhandahållande av tjänstebostäder och arbetslokaler, anslående av medel för material och annat för den prästerliga verksamheten, ansvaret för vissa arbetsmiljöfrågor m. m.

I den mån någon fråga som rör förhållande mellan arbetsgivare och arbetstagare inte är reglerad av någon författning kan den regleras i kollektivavtal mellan arbetsgivaren, församlingen eller samfälligheten och arbetstagarnas/ församlingsprästernas fackliga organisation.

Efter centrala förhandlingar har mellan församlingar och kyrkliga samfälligheter å ena sidan och bl. a. församlingsprästernas fackliga organisation å den andra f. ö. också slutits t. ex. avtal om arbetsmiljö.

Om det av kommittén utarbetade regelsystemet, t. ex. beträffande närvarorätt och partssammansatta organ, kommer till genomförande, kan således kollektivavtal slutas mellan kyrklig kommun och församlingsprästernas fackliga organisation, enär församlingspräster är arbetstagare hos församling och kyrklig samfällighet.

Den kyrkliga samfälligheten står således också den i ett arbetsgivareförhållande till församlingsprästerna, om statsmakterna genom lag- eller annan författningsbestämmelse eller genom regeringsbeslut om samfällighet, har bestämt att viss församlingsangelägenhet som i sig kan inrymma arbetsgivarfunktion, skall handhas av samfälligheten. Ett exempel på en sådan regel är bestämmelserna i församlingsstyrelselagen (1961:436) 3 § 1 mom. om att församlingar skall utgöra kyrklig samfällighet för handhavande av angelägenheter som enligt lag och författning ankommer på pastorat (t. ex. avlönande av församlingspräster). Ett annat exempel är s. k. total ekonomisk samfällighetsbildning enligt samma paragraf 1 mom. tredje stycket. En ekonomisk angelägenhet är slutande av kollektivavtal med ekonomiska verkningar för de i samfälligheten ingående församlingarna

Bilaga 1 Kommitténs ursprungliga direktiv beträffande medbestämmande för kommunalanställda m. m.

I diskussionen om medbestämmande i arbetslivet råder enighet om att de anställda hos kommunerna och landstingskommunerna skall tillförsäkras ett inflytande i frågor som rör dem i egenskap av anställda som, så långt det är möjligt, motsvarar vad som tillkommer de privatanställda. Enighet råder också om att förvaltningsdemokratin inom den kommunala sektorn måste utformas med särskild hänsyn till den politiska demokratin.

Jag vill erinra om några uttalanden som föredraganden gjorde i samband med tillkomsten av lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA). Han framhöll (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 137) att ett ökat löntagarinflytande inom den offentliga verksamheten påverkar förvaltningen positivt. De offentliganställdas möjligheter till arbetstillfredsställelse och till att utveckla sina ambitioner, sin duglighet och sin fantasi är av stor betydelse för den offentliga sektorns effektivitet. De grundläggande idéerna om demokrati, samverkan och solidaritet måste genomsyra förvaltningens sätt att fungera, anförde föredraganden vidare. För egen del kan jag helt ansluta mig till dessa uttalanden.

Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) skapades en gemensam grund för de anställdas medbestämmande i offentlig och enskild verksamhet. Lagen äger tillämpning på förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare (1 §). Dit räknas enligt förarbetena (prop. 1975/76:105 bil. 1 s. 326) inte bara frågor som rör anställningsvillkor utan också frågor som rör arbetsledning och fördelning och de förhållanden i övrigt under vilka arbetet utförs. Även företagsledningsfrågor och frågor som rör bedrivandet av arbetstgivarens verksamhet i stort hör till förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Enligt MBL tillförsäkras arbetstagarna inflytande genom bestämmelser om bl. a. förhandlings- och informationsskyldighet för arbetsgivaren, medbestämmanderätt genom kollektivavtal samt tolkningsföreträde och s. k. kvardröjande stridsrätt för arbetstagarna. För den offentliga sektorn finns vissa särskilda bestämmelser i LOA.

Författningsregler som syftar till att skydda den politiska demokratin på den kommunala sektorn finns endast i begränsad utsträckning i MBL och LOA. Vid tillkomsten av MBL och LOA litade statsmakterna i stor utsträckning till parternas vilja att respektera den politiska demokratin. Det förbud att träffa avtal i bl. a. frågor om myndighets verksamhet som tidigare fanns i 3 § statstjänstemannalagen och 2 § kommunaltjänstemannalagen har inte fått någon motsvarighet i LOA. I motiven anförde emellertid föredraganden att den grundläggande förutsättningen för den fortsatta utvecklingen av de

anställdas medbestämmande inom den offentliga förvaltningen måste vara principen om den politiska demokratins suveränitet (prop. 1975/76:105 bil. 2 s. 144). De stats- och kommunalanställdas inflytande får alltså inte utvidgas i så hög grad att de allmänna medborgarintressena – som alla offentliga myndigheter har att beakta – kommer i kläm. Han anförde vidare (s. 150) att det skulle strida mot vår demokratiska ordning – som den kommer till uttryck främst i regeringsformen (RF) och kommunallagarna – att låta de offentliganställda genom kollektivavtal få ett annat, mer omedelbart inflytande över beslut som bestämmer myndigheters verksamhet i fråga om mål, inriktning, omfattning och kvalitet än medborgarna i övrigt.

Den omständigheten att ett tilltänkt medbestämmandeavtal – utan att strida mot RF, kommunallagen (1977:179, KL) eller annan tvingande lagstiftning – skulle kränka den politiska demokratin innebär inte att den offentlige arbetsgivaren kan vägra att ingå i förhandling. Genom ett särskilt huvudavtal för den offentliga sektorn har man emellertid skapat en möjlighet att få en bedömning av gränsdragningen mellan det område som parterna bör kunna reglera genom kollektivavtal och det område inom vilket politikerna och myndigheterna ensamma bör ha beslutanderätten. Om t. ex. kommun gentemot ett yrkande om medbestämmandeavtal i ett visst ämne invänder att avtalet skulle kränka den politiska demokratin, kan denna fråga hänskjutas till en särskild nämnd. Så länge frågan är anhängig hos nämnden, är enligt huvudavtalet stridsåtgärder för att få till stånd avtal i ämnet uteslutna. Nämndens uttalanden är inte rättsligt bindande.

Även om något avtalsförbud inte finns i MBL eller LOA, får naturligtvis avtal inte träffas i strid mot tvingande bestämmelse i lag (jfr 3 § MBL). I detta sammanhang är främst RF och KL av intresse. Det är emellertid inte helt klart i vad mån RF, KL eller annan författning utgör hinder mot medbestämmandeavtal på den kommunala sektorn.

Enligt 1 kap. 1 § RF utgår all offentlig makt i Sverige från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger enligt paragrafen på bl. a. allmän och lika rösträtt. Beslutanderätten i kommunerna och landstingskommunerna utövas enligt 1 kap. 7 § av valda församlingar. Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bl. a. bolag, förening eller enskild individ (11 kap. 6 §). Om uppgiften innefattar myndighetsutövning, skall överlämnandet ske med stöd av lag.

Enligt 1 kap. 5 § KL utövas kommuns och landstingskommuns beslutanderätt av kommunfullmäktige resp. landstinget. Nämnderna svarar för bl. a. förvaltning och verkställighet. Den beslutande församlingen kan vidare uppdra åt nämnd att besluta i ärenden som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Delegationsreglerna i 3 kap. 12, 13 §§ medger inte att en nämnds beslutanderätt överlämnas till ett partssammansatt organ. Att ge arbetstagarorganisationer beslutanderätt eller vetorätt mot kommunalt beslut är inte heller möjligt enligt KL (jfr dock den särskilda regeln i 39 § MBL). Nämndsammanträdena är inte offentliga. För att andra utomstående än sådana sakkunniga m. fl. som avses i 3 kap. 7 § KL skall få närvara vid nämndsammanträde fordras att nämnden enhälligt medger det.

Inom 36 kommuner och 20 landstingskommuner bedrivs försöksverksamhet enligt lagen (1972:271) om närvarorätt vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd. Enligt denna lag får regeringen på fram-

ställning av kommun eller landstingskommun medge att viss nämnd beslutar att företrädare för de anställda hos kommunen eller landstingskommunen får närvara vid nämndens sammanträden och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Utredningen om den kommunala demokratin har i betänkandet (SOU 1977:39) Företagsdemokrati i kommuner och landstingskommuner lagt fram förslag dels om sådana ändringar i KL att det blir möjligt att föra över beslutanderätt i vissa ärenden från nämnd till partssammansatta organ, dels om en särskild lag om närvarorätt för personalföreträdare vid sammanträde med kommunal eller landstingskommunal nämnd.

Överföring av beslutanderätt till partssammansatta organ sker enligt förslaget i två led. Det första ledet utgörs av ett kollektivavtal mellan kommunen resp. landstingskommunen och arbetstagarorganisationerna. I avtalet anges de ärendegrupper som skall handläggas av partssammansatt organ. I lagförslaget avgränsas dessa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. Enligt motiven avses emellertid de partssammansatta organen få besluta bara i frågor som särskilt rör de anställda. Det andra ledet är att nämnderna inom de ramar som anges i kollektivavtalet beslutar att överföring av beslutanderätt skall äga rum. Sådant uppdrag få nämnden återkalla bara om det medges i avtalet eller synnerliga skäl därtill föreligger.

Också frågan om närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden skall enligt utredningsförslaget regleras genom kollektivavtal. I avtalet skall bestämmas i vilka nämnder närvarorätt skall förekomma. Utredningen har inte funnit skäl att i lag föreskriva undantag från närvarorätten ifråga om ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild. Närvarorätten ger enligt förslaget möjlighet för personalföreträdare att närvara och yttra sig vid nämndens sammanträden. De deltar inte i beslutsfattandet men skall ha rätt att få sin särskilda mening antecknad i protokollet. Endast om nämnden medger det skall personalföreträdarna få närvara vid handläggning av frågor som rör förhandling med arbetstagarorganisationer, uppsägning av kollektivavtal, arbetskonflikt eller rättstvist mellan kommunen eller landstingskommunen och arbetstagarorganisation.

Demokratiutredningens betänkande har remissbehandlats. Samtliga kommuner och landstingskommuner, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har beretts tillfälle att yttra sig liksom Landsorganisationen i Sverige, Svenska kommunalarbetareförbundet, Tjänstemännens centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR. Yttranden har också inhämtats från bl. a. flera statliga myndigheter.

De allra flesta remissinstanserna är positiva till förslaget om partssammansatta organ. Förslaget stöds av Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, de fackliga organisationerna, flertalet statliga myndigheter, alla landstingskommuner utom en samt tre fjärdedelar av kommunerna. I huvudsak negativa till förslaget är bl. a. en landstingskommun och 13 kommuner. Omkring 30 remissinstanser förordar försöksverksamhet med partssammansatt organ.

När det gäller närvarorätten är remissutfallet mera splittrat. Omkring 100 remissinstanser tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Ett femtiotal avstyrker förslaget, medan ungefär lika många föreslår fortsatt

försöksverksamhet. Både Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet föreslår fortsatt försöksverksamhet. Omkring 30 remissinstanser är tveksamma inför förslaget.

I remissyttrandena betonas genomgående att en fördjupad förvaltningsdemokrati är av stor vikt även på den kommunala sektorn. Samtidigt framhåller man att den politiska demokratin måste förbli oinskränkt. En självklar förutsättning vid bedömningen av möjligheterna till ökat personalinflytande är enligt de båda kommunförbunden att de kommunalanställda inte skall ha större inflytande än övriga kommunmedlemmar i frågor som är av betydelse för kommunens eller landstingskommunens invånare.

Flera remissinstanser anför invändningar från principiell synpunkt mot utredningens förslag. Dessa remissinstanser anser i allmänhet att utredningen inte har tillräckligt noga analyserat förslagens förenlighet med den politiska demokratin. Invändningar av detta slag redovisas också av en del remissinstanser som har tillstyrkt förslagen. Uttalanden om att en klarare gränsdragning mellan den politiska demokratin och förvaltningsdemokratin behövs förekommer i flera remissyttranden. Till de remissinstanser som ger uttryck för en sådan uppfattning hör bl. a. de båda kommunförbunden. Regeringsrätten, samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, flera kommuner och ytterligare några remissinstanser anser att frågan om förslaget om partssammansatta organ är förenligt med RF bör övervägas ytterligare.

Från flera håll hävdas att skyddet för den politiska demokratin blir svagt, om utredningens förslag genomförs, och att direkta skyddsregler i lag behövs. Detta gäller särskilt med hänsyn till att både partssammansatta organ och närvarorätt enligt förslagen skall anordnas enligt kollektivavtal. Synpunkter av detta slag anförs av några landstingskommuner, flera kommuner – bl. a. Stockholm, Norrköping och Göteborg – och juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet. Några av dessa remissinstanser, bl. a. omkring 15 kommuner, anser att det bör vara de politiska organens sak att självständigt avgöra om partssammansatta organ skall inrättas eller ej. Några landstingskommuner, flera kommuner och hovrätten för Övre Norrland anser att de ärenden som skall kunna avgöras av partssammansatta organ bör avgränsas klarare i lag. Omkring 20 kommuner menar att fullmäktige bör få bestämma de partssammansatta organens verksamhetsområde.

Den kritik som vissa remissinstanser anför i fråga om brister i skyddet för den politiska demokratin kan sammanfattningsvis redovisas på följande sätt. Arbetstagarparten kan tillgripa stridsåtgärder för att få till stånd ett medbestämmandeavtal, även om kommunen hävdar att det avsedda avtalet skulle kränka den politiska demokratin. Mot kommunens beslut att anta ett medbestämmandeavtal kan anföras kommunalbesvär. Detta utgör emellertid inte något fullständigt skydd för den politiska demokratin, eftersom besvärsmyndigheterna bara har att pröva om beslutet är lagligt, inte om avtalet kränker den politiska demokratin. Vid oenighet om rätta tolkningen av ett medbestämmandeavtal skall i princip arbetstagarpartens mening gälla, till dess att frågan har avgjorts (33 § MBL). Eftersom de ärendegrupper som skall kunna överlåtas till partssammansatta organ inte är avgränsade i lag, kan utvecklingen bli den att organen får ett större beslutsområde än vad utredningen har avsett.

Fyra länsstyrelser, två landstingskommuner, drygt 30 kommuner och de båda kommunförbunden anser att möjligheterna att återkalla beslutanderätt som har överlämnats till partssammansatt organ bör vara större än vad utredningen har föreslagit. Enligt arbetsdomstolen torde den fria beslutanderätten för de politiska organen kräva en offentligrättslig reglering som innebär en i princip obegränsad återkallelserätt.

Flera remissinstanser framhåller att närvarorätt för personalföreträdare vid nämndsammanträden kan påverka den politiska demokratin. Till dessa remissinstanser hör regeringsrätten, de juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Uppsala universitet och flera kommuner. Personalrepresentation i nämnderna kan enligt juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet bli ett hinder för ett fritt meningsutbyte mellan de politiskt valda ledamöterna och negativt påverka dessas självständighet och oberoende vid beslutsfattandet. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet befarar att nämndledamöterna kan i alltför hög grad komma att påverkas av personalföreträdarnas synpunkter. Med tiden kan personalföreträdarna smälta in i nämnden och i praktiken få ett avsevärt inflytande, trots att de saknar rösträtt.

Drygt 30 kommuner samt de juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms och Lunds universitet anser att personalföreträdare inte bör få närvara vid handläggning i nämnd av ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskild.

Utredningens förslag att resp. kommunala nämnd skall kunna medge undantag från de föreslagna bestämmelserna om jäv i förhandlingsfrågor tillbakavisas av ett antal kommuner.

Flera av de kommuner som är negativa eller tveksamma till utredningens förslag om närvarorätt vid nämndsammanträden anser att erfarenheterna av MBL bör avvaktas, innan ytterligare reformer på medbestämmandeområdet genomförs. Enligt skolöverstyrelsen har närvarorättsfrågan kommit i ett helt nytt läge genom tillkomsten av MBL. Hovrätten för Övre Norrland anför att det skulle förvåna om inte svårigheter kommer att uppstå när det gäller gränsdragningen mellan och samordningen av de komponenter – förhandling enligt MBL, partssammansatta organ med beslutanderätt samt närvarorätt vid nämndsammanträden – som enligt utredningens förslag utgör medlen för de kommunalanställdas medinflytande. Ett tiotal kommuner anför liknande synpunkter.

Invändningar av mera kommunalrättsligt slag eller i detaljfrågor förs fram i åtskilliga remissyttranden.

Avsikten med den redovisning av vissa remissinstansers kritiska synpunkter som jag nu har lämnat är inte att ge en fullständig bild av remissutfallet. Avsikten är endast att visa på de svårigheter som enligt vissa remissinstanser är förenade med ett genomförande av utredningens förslag. Av särskild vikt är därvid självfallet de invändningar som rör skyddet för den politiska demokratin.

Jag vill helt ansluta mig till den allmänt omfattade meningen att de kommunalanställda, så långt det är möjligt utan att den politiska demokratin träds för när, skall tillförsäkras ett medbestämmande som motsvarar vad som tillkommer de anställda på den enskilda sektorn. Enligt min mening ger ett ökat inflytande för de anställda förutsättningar för en förbättrad effektivitet i

den kommunala verksamheten. Jag är alltså positivt inställd till en utbyggd förvaltningsdemokrati inom den kommunala sektorn. I fråga om förutsättningarna för medbestämmande finns det emellertid betydelsefulla skillnader mellan den kommunala och den enskilda sektorn. Det grundläggande problemet när det gäller medbestämmandet inom den kommunala sektorn är att det här, liksom på den statliga sektorn, gäller att väga de anställdas berättigade krav på inflytande över sina arbetsförhållanden mot politikernas ansvar gentemot väljarna för att verksamheten drivs på ett sätt som är förenligt med det allmänna medborgarintresset, rättssäkerhetens krav osv. Den kommunala förvaltningen har andra uppgifter än enskilda företag. Verksamheten omfattar myndighetsutövning och andra uppgifter som har stor betydelse för kommunmedlemmarna i allmänhet. I princip har alla kommunmedlemmar rätt att utnyttja den service som kommunen eller landstingskommunen tillhandahåller. Samtidigt drivs verksamheten ofta i en monopolsituation. Kostnadsskäl är ofta inte tillräckliga för att verksamheten skall läggas ner eller ens minskas i omfattning.

Det anförda ger anledning att ställa frågan om demokratiutredningens förslag tar tillräcklig hänsyn till den kommunala sektorns särart. För egen del kan jag inte finna annat än att de kritiska remissinstanserna har pekat på frågor som är av komplicerad beskaffenhet och som bör undersökas ytterligare. Enligt min mening kan förslagen ge möjlighet till ett inflytande för de kommunalanställda som sträcker sig längre än som är motiverat med hänsyn till de anställdas berättigade intresse av medbestämmande i frågor som rör dem. Vid utformningen av förslagen har utredningen vidare inte tagit särskild hänsyn till den enskildes intresse av att frågor som direkt rör honom behandlas endast av personer som är tillsatta uteslutande för att pröva frågan allsidigt och förutsättningslöst.

Jag anser alltså att åtgärder för att förverkliga utredningsförslagen inte bör vidtas, innan dessa har överarbetats. Den kritik som har anförts mot förslagen rör så väsentliga frågor att en särskild utredare bör tillkallas för denna uppgift. Företrädare för de fyra stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens Centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR bör beredas tillfälle att delta i arbetet. Eftersom det är angeläget att frågan om de kommunalanställdas medinflytande blir löst, bör utredaren arbeta så snabbt som möjligt. Han bör emellertid i ett sammanhang pröva frågan i dess helhet. Detta är väsentligt främst med hänsyn till att olika inflytandeformer kan komma att delvis täcka varandra. Jag vill erinra om att förhandlingsskyldighet enligt MBL föreligger också i frågor som enligt utredningsförslaget skall kunna avgöras av partssammansatta organ och om att den föreslagna närvarorätten vid nämndsammanträden kan komma att gälla också inom området för nämndernas förhandlingsverksamhet.

Huvuduppgiften för utredaren, som bör utgå från demokratiutredningens förslag, blir att söka finna lösningar som tillgodoser personalens krav på medbestämmande utan att den politiska demokratin sätts åsido. En utgångspunkt för arbetet bör vara att MBL liksom hittills bör gälla fullt ut också på det kommunala området. Regler som för detta område innebär att undantag från vad som föreskrivs i MBL bör emellertid kunna övervägas i den mån sådana regler på någon punkt framstår som särskilt angelägna mot bakgrund

av de förslag i övrigt som utredaren lägger fram. Demokratiutredningens förslag om partssammansatta organ med beslutanderätt bör övervägas särskilt. Även andra inflytandeformer som tillförsäkrar de anställda ett motsvarande medbestämmande bör emellertid kunna prövas.

Enligt demokratiutredningens lagförslag skall de partssammansatta organen ha till uppgift att utöva förvaltning och verkställighet i vissa ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstingskommunen som arbetsgivare och dess arbetstagare. De ärenden i vilka beslutanderätt skall kunna överlämnas från nämnd till partssammansatt organ avgränsas inte närmare i lagförslaget. Som exempel anges i motiven ärenden som rör omplaceringsverksamhet, arbetsmiljösamverkan, förslagsverksamhet, personalsociala åtgärder, trivselfrågor, personalutbildning och personalinformation. I och för sig vore det naturligtvis av värde om de ärenden i vilka beslutanderätt skall kunna överlämnas från nämnd kunde närmare anges även i lagtexten. Jag är medveten om att det är mycket svårt att göra en tillfredsställande avgränsning. Detta gäller oavsett om man eftersträvar en allmänt hållen beskrivning eller en detaljerad uppräkning. Utredaren bör emellertid överväga möjligheterna att få till stånd en sådan närmare avgränsning som jag nu har berört.

Andra vägar att åstadkomma ett bättre skydd för den politiska demokratin än vad utredningsförslaget ger kan dock visa sig lämpligare. Den möjlighet som ligger närmast till hands är att bygga vidare på demokratiutredningens förslag att partssammansatta organ inrättas på grundval av ett kollektivavtal och komplettera detta med ytterligare garantier för den politiska demokratin. En annan möjlighet kan tänkas vara att låta grunden för inrättande av partssammansatta organ vara ett kommunalt beslut och inte ett kollektivavtal. En sådan lösning behöver inte hindra att övriga frågor regleras i avtal. De synpunkter som jag nu har anfört avser partssammansatta organ. De bör emellertid kunna tjäna till ledning även vid utredarens överväganden i fråga om andra medbestämmandeformer.

I detta sammanhang vill jag erinra om vad lagrådet anförde i yttrande över en lagrådsremiss med förslag till ändringar i MBL (prop. 1976/77:137) s. 101, jfr s. 110). I yttrandet, som avser den statliga sektorn, anförs att det måste anses följa av RF att ett överlämnande av beslutsbefogenheter kan ske bara genom ett i offentligrättslig ordning fattat beslut. Kollektivavtal kan enligt lagrådet följaktligen inte träffas om överlämnande av beslutsbefogenheter. Härav följer då i sin tur att arbetstagarsidan inte heller får tillgripa stridsåtgärder för att tilltvinga sig ett sådant avtal med staten. Utredaren bör överväga i vad mån ett motsvarande synsätt är tillämpligt på det kommunala området.

Utredaren bör vidare överväga om åtgärder kan vidtas för att tillförsäkra de anställda ett ökat inflytande också i former som inte innebär att beslutanderätt överförs från de politiska organen. Medbestämmande i sådana former torde emellertid i stor utsträckning kunna anordnas med stöd av MBL och kollektivavtal och utan att författningsändringar bli nödvändiga.

När det gäller frågan om närvarorätt vid nämndsammanträden är remissutfallet, som jag har nämnt förut splittrat. Utredaren bör överväga frågan mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter. Under det fortsatta utredningsarbetet bör enligt min mening den nuvarande försöksverksamheten fortsätta.

Utredaren bör pröva om ett och samma system för ökat personalinflytande kan användas fullt ut inom alla kommunala verksamhetsområden eller om särlösningar i något hänseende behövs för verksamhetsområden som regleras av särskild lagstiftning, t. ex. skolan. Som demokratiutredningen har framhållit kan sådan lagstiftning utgöra hinder för ett ökat personalinflytande.

Utredaren bör beakta att vissa frågor som kan vara av betydelse för personalen enligt särskilda författningar avgörs av tjänsteman eller av organ som inrättas för t. ex. viss skola. Han bör samråda med kommittén (Kn 1977:07) för fortsatt utredning av vissa kommunaldemokratiska frågor, som överväger bl. a. frågor angående institutionsstyrelse, och med utredningen (S 1977:02) om sjukvårdens inre organisation. Vidare bör utredaren följa behandlingen av frågan om lokala ledningsorgan inom skolan (prop. 1975/76:39) samt promemoriorna (Ds U 1977:20) Medinflytande i skolan och (Ds U 1978:3) Skolnämnds beslutsområde m. m.).

Demokratiutredningens förslag omfattar inte de kyrkliga kommunerna. Förutsättningarna för inflytande för de anställda synes emellertid i stort vara desamma på detta område som på den kommunala sektorn i övrigt. Självfallet är det angeläget att de anställda hos kyrkliga kommuner tillförsäkras i princip samma inflytande som övriga kommunalanställda. Även om frågan om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan f. n. övervägs inom regeringskansliet på grundval av förslag i betänkandet (SOU 1978:1) Statkyrka, bör utredaren därför behandla också frågan om ett utvidgat medbestämmande för dem som är anställda hos kyrkliga kommuner. Han bör därvid samråda med utredningen (Kn 1977:04) om översyn av församlingsstyrelselagen.

Vid utformningen av sina förslag bör utredaren ägna särskild uppmärksamhet åt frågan om förslagens förenlighet med RF. Utredaren bör lägga fram de författningsförslag som föranleds av hans överväganden.

Tilläggsdirektiv till utredningen om medbestämmande för kommunalanställda m. m.

Regeringen har den 31 augusti 1978 bemyndigat chefen för kommundepartementet att tillkalla en särskild utredare för fortsatt utredning av frågan om medbestämmande för de anställda i kommuner och landstingskommuner, m. m., samt att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren (Dir. 1978:63). Enligt direktiven för utredaren bör företrädare för de fyra stora politiska partierna, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR beredas tillfälle att delta i arbetet.

Såväl Sveriges socialdemokratiska arbetareparti som de nämnda personalorganisationerna har numera avböjt erbjudanden om att delta i utredningsarbetet. Med hänsyn härtill bör arbetet enligt min mening ankomma på en renodlad expertkommitté.

Statens offentliga utredningar 1982

Kronologisk förteckning

1. Real beskattning. B.
2. Real beskattning. Bilaga 1–3. B.
3. Real beskattning. Bilaga 4–6. B.
4. Tandvården under 80-talet. S.
5. De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. Kn.
6. Sockernäringen. Jo.
7. Talböcker-utgivning och spridning. U.
8. Videoreklamfrågan. Ju.
9. Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. Bo.
10. Sanering efter industrinedläggningar. Bo.
11. Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. S.
12. Statlig fondförvaltning m. m. E.
13. Kommunalföretaget. Kn.
14. Tillväxt eller stagnation. E.
15. Internationella företag i svensk industri. I.
16. Skatt på energi. B.
17. Skatt på energi. Bilagor. B.
18. Förvärvsarbete och föräldraskap. A.
19. Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. U.
20. Kommunerna och näringslivet. Kn.
21. Ett effektivare vite. Ju.
22. Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. Jo.
23. Fritidsboende. Bo.
24. Vidgad länsdemokrati. Kn.
25. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. Ju.
26. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. Ju.
27. Svensk industri i utlandet. I
28. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. E.
29. KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. U.
30. Information om arbetsmiljörisker. A.
31. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. A.
32. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljöinformation-påverkan, behov och utbud. A.
33. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. A.
34. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. Bo.
35. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. Bo.
36. Enklare föräldraförsäkring. S.
37. Kommunal planering i förändring. Kn.
38. Fakta för konsumenter. H.
39. Stöld i butik. Ju.
40. Ägarlägenheter. Ju.
41. Överklagande av kommunala beslut. Kn.
42. Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. S.
43. Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. S.
44. Nytt bilstöd till handikappade. S.
45. Ortnamns värde och vård. U.
46. Handlingsprogram i handikappfrågor. S.
47. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. E.
48. Försvarsmaktens personalkategorier. Fö.
49. Invandringspolitiken. A.
50. Reviderad tandvårdstaxa. S.
51. Hästavel och hästanvändning. Jo.
52. En effektivare kreditpolitik. E.
53. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. E.
54. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. B.
55. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. B.
56. Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. Kn.

Statens offentliga utredningar 1982

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Videoreklamfrågan. [8]
Ett effektivare vite. [21]
Rättegångsutredningen. 1. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del A. Lagtext och sammanfattning. [25] 2. Översyn av rättegångsbalken 1. Processen i tingsrätt. Del B. Motiv m. m. [26]
Stöld i butik. [39]
Ägarlägenheter. [40]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens personalkategorier. [48]

Socialdepartementet

Tandvården under 80-talet. [4]
Den långsiktiga tillgången och efterfrågan på läkararbetskraft. [11]
Enklare föräldraförsäkring. [36]
Utbildning för hälso- och sjukvård vid katastrofer och i krig. [42]
Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern. [43]
Nytt bilstöd till handikappade. [44]
Handlingsprogram i handikappfrågor. [46]
Reviderad tandvårdstaxa. [50]

Ekonomidepartementet

Statlig fondförvaltning m. m. [12]
Tillväxt eller stagnation. [14]
Utredningen om löntagarna och kapitaltillväxten. 1. Löntagarna och kapitaltillväxten 9. [28] 2. Löntagarna och kapitaltillväxten 10. [47]
Kreditpolitiska utredningen. 1. En effektivare kreditpolitik. [52] 2. Kreditpolitiken. Fakta, teorier och erfarenheter. [53]

Budgetdepartementet

Realbeskattningsutredningen. 1. Real beskattning. [1] 2. Real beskattning. Bilaga 1–3. [2] 3. Real beskattning. Bilaga 4–6. [3]
Energiskattekommittén. 1. Skatt på energi. [16] 2. Skatt på energi. Bilagor. [17]
Skattetilläggsutredningen. 1. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet 2. [54] 2. Översyn av det skatteadministrativa sanktionssystemet. Bilaga. [55]

Utbildningsdepartementet

Talböcker-utgivning och spridning. [7]
Handikappade elever i det allmänna skolväsendet. [19]
KOMVUX-kommunal utbildning för vuxna. [29]
Ortnamns värde och vård. [45]

Jordbruksdepartementet

Sockernäringen. [6]
Svensk amatörboxning och skadeverkningarna. [22]
Hästavel och hästanvändning. [51]

KUNGL. BIBL.
1983-01-10
STOCKHOLM

Handelsdepartementet

Fakta för konsumenter. [38]

Arbetsmarknadsdepartementet

Förvärvsarbete och föräldraskap. [18]
Utredningen rörande information om risker i arbetsmiljön. 1. Information om arbetsmiljörisker. [30] 2. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 1. Värdering av risker i arbetsmiljön. [31] 3. Information om arbetsmiljörisker. Bilaga 2. Arbetsmiljö-information-påverkan, behov och utbud. [32] 4. Information om arbetsmiljörisker. Sammandrag. [33]
Invandringspolitiken. [49]

Bostadsdepartementet

Ny plan- och bygglag. Remissammanställning. [9]
Sanering efter industrinedläggningar. [10]
Fritidsboende. [23]
Byggprisutredningen. 1. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 1. [34] 2. Prisutveckling inom bostadsbyggandet och dess orsaker. Del 2. Bilagor. [35]

Industridepartementet

Direktinvesteringskommittén. 1. Internationella företag i svensk industri. [15] 2. Svensk industri i utlandet. [27]

Kommundepartementet

De förtroendevalda i kommuner och landstingskommuner. [5]
Kommunalföretaget. [13]
Kommunerna och näringslivet. [20]
Vidgad länsdemokrati. [24]
Kommunal planering i förändring. [37]
Överklagande av kommunala beslut. [41]
Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt. [56]

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

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07049-9
ISSN 0375-250X