

Regeringens skrivelse

1982/83: 176

om de kommunanställdas förhandlingsrätt;

beslutad den 19 maj 1983.

Regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

BO HOLMBERG

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Efter förnyad prövning av frågan om medbestämmandet inom den kommunala sektorn av arbetsmarknaden har regeringen – till skillnad från riksdagen (AU 1981/82: 10, rskr 113) – kommit fram till att någon utredning om gränsdragningen mellan de kommunanställdas förhandlingsrätt och den politiska demokratin t. v. inte bör göras.

I skrivelsen lämnas en redogörelse för regeringens syn på saken.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1983-05-19

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Rainer, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg

Föredragande: statsrådet Holmberg

Skrivelse om de kommunanställdas förhandlingsrätt

1 Riksdagen

Riksdagen har (AU 1981/82: 10, rskr 113) med anledning av två motioner (1980/81: 215 och 1430) uttalat sig till förmån för en utredning om gränsen för de kommunanställdas förhandlingsrätt enligt lagen (1976: 580) om medbestämmande i arbetslivet (ändrad senast 1980: 238) i förhållande till den politiska demokratin. Beslutet berör också lagen (1976: 600) om offentlig anställning (omtryckt 1982: 100).

Motionerna innehåller sammanfattningsvis följande.

I motion 1980/81: 215 yrkas en omedelbar ändring av 11 § medbestämmandelagen så att en kommunstyrelse inte skall omfattas av primär förhandlingsskyldighet, i vart fall inte om förhandlingar har ägt rum under ett ärendes tidigare beredning. Till grund för motionen ligger en dom i arbetsdomstolen (AD 1980 nr 34). Motionären menar att utgången i målet visar att det fackliga inflyandet utsträcks att bli ett direkt led i beslutsfattandet hos kommunernas ledande politiska organ.

I motion 1980/81: 1430 begärs en utredning som skall syfta till förslag om en klarare gränsdragning mot den politiska demokratin i förhandlings- och informationsfrågor. När det gäller det avtalsreglerade medbestämmandet på den offentliga sektorn, anser motionärerna att det hittills inte har uppstått någon allvarlig demokratikonflikt. Men de anser att medbestämmandelagen när det gäller reglerna om primär förhandlingsskyldighet och förhandlingsrätt i praxis har inneburit en så omfattande förhandlingsapparat, att många uppfattar reglerna som en inskränkning i den politiska demokratin. En rimlig ordning är enligt motionen – som främst avser den kommunala sektorn – att frågor om den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet inte omfattas av primär förhandlingsskyldighet eller förhandlingsrätt. Det torde kunna ankomma på Offentliga sektorns särskilda nämnd (SHA-nämnden) att också avgöra tvister om huruvida sådan skyldighet eller rätt föreligger.

Arbetsmarknadsutskottet inhämtade yttranden över motionerna från bl. a. arbetsdomstolen, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska arbetsgivareföreningen, Landsorganisationen i Sverige, Tjänstemännens centralorganisation och Centralorganisationen SACO/SR. Remissbehandlingen gav vid handen att kommunförbunden och arbetsgivareföreningen biträdde motionerna, medan de tre fackliga organisationerna avstyrkte dem. Även arbetsdomstolen – som menade att en utvärdering av den nya ordningen bör ske först sedan praxis har stabiliserats och parterna hunnit anpassa sig till denna – avstyrkte motionerna.

Utskottet hänvisar i sitt betänkande AU 10 till innehållet i betänkandet AU 1981/82:4 om medbestämmande i arbetslivet m. m. Där heter det inledningsvis (s. 37).

Medbestämmandelagens förhandlingsregler är i princip fullt ut tillämpliga på den offentliga sektorn. Allmänt sett gäller att de offentliganställda så långt som möjligt skall ha samma rätt till inflytande över sina anställnings- och arbetsförhållanden som de privatanställda. I lagens förarbeten har emellertid samtidigt framhållits att en demokratisering av arbetslivet inte får leda till att den politiska demokratin träds för när.

I detta sammanhang finns anledning att skilja mellan de offentliganställdas rätt att träffa kollektivavtal och deras förhandlingsrätt enligt 10–12 §§ medbestämmandelagen. Avtal får självfallet inte träffas om avtalet strider mot regeringsformen, kommunallagen eller annan tvingande lagstiftning. Myndighetsutövning är självfallet också undantagen. Men därutöver gäller – av hänsyn till den politiska demokratin – att avtal inte får slutas i frågor som gäller den offentliga verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet. Dessa frågor skall i stället beredas och avgöras genom beslut i offentligrättslig ordning av de politiskt ansvariga organen eller på deras uppdrag av myndigheterna. Något lagfäst förbud att sluta avtal i frågor av detta slag finns dock inte. I stället har parterna på den offentliga sektorn i ett särskilt huvudavtal enats om att i avtalsfrågor, som får anses kränka den politiska demokratin, sträva efter fredliga förhandlingar samt att undvika stridsåtgärder. Om tvist uppkommer huruvida ett avtal i ett visst ämne kränker den politiska demokratin, skall frågan därom hänskjutas till den genom huvudavtalet inrättade särskilda nämnden, den s. k. SHA-nämnden. Denna skall avge utlåtande om huruvida den anser att ett avtal i ämnet skulle kränka den politiska demokratin. Stridsåtgärder är inte tillåtna så länge en fråga är föremål för prövning hos nämnden.

Förhandlingsrätten är däremot tillämplig på den offentliga sektorn utan andra inskränkningar än de som gäller på den privata sektorn. Denna rätt kan visserligen inte åberopas för anspråk på förhandlingar som syftar till att träffa avtal som strider mot föreskrifter i lag eller författning. Men det måste i så fall vara fråga om uttryckliga föreskrifter i lag eller författning som meddelats med stöd av lag. Om en offentlig arbetsgivare finner att ett avtalsförslag måste avböjas av hänsyn till den politiska demokratis krav och det kravet inte följer direkt av en bestämmelse i t. ex. regeringsformen, får arbetsgivaren inte vägra att förhandla. Det bör tilläggas att förhandlingsrätten på den offentliga liksom på den privata sektorn omfattas av grundregeln i 1 § medbestämmandelagen, dvs. förhandlingarna skall falla inom ramen för vad som hör till förhållandet mellan arbetsgivare och

arbetstagare. Av detta anses följa bl. a. att förhandlingsrätten inte gäller statlig eller kommunal myndighetsutövning i förhållande till allmänheten.

I en senare del av det anförda yttrandet uttalar utskottet (AU 1981/82: 4 s. 40).

Som utskottet inledningsvis konstaterat är det en grundprincip i medbestämmandelagstiftningen att de offentliganställda skall så långt som möjligt ha samma rätt till inflytande över sina anställnings- och arbetsförhållanden som de privatanställda. Enighet råder samtidigt om att arbetstagarinflytandet skall underordnas den politiska demokratins krav. Motionerna 215 och 1430 syftar till att på olika vägar få en klarare ordning för hur denna avgränsning skall ske i praktiken.

De aktuella motionerna är främst inriktade på den kommunala verksamheten, och utskottet tar i det följande endast sikte på den. Arbetstagarorganisationerna har tagit avstånd från motionsförslagen. De befaras leda till en begränsning av de inflytandemöjligheter som man anser sig ha uppnått genom medbestämmandereformen. Kommun- och landstingsförbunden har emellertid sett frågan ur en annan synvinkel. Det avgörande för deras ställningstagande är den osäkerhet de anser föreligga om medbestämmandelagens tillämpningsområde och därmed om förhandlingsskyldighetens omfattning för kommuner och landsting i de enskilda fallen. Dessa innebär att de i de konkreta beslutssituationerna å ena sidan har att tillgodose de anställdas rätt att via förhandlingar föra fram sina synpunkter och å andra sidan att bevaka den politiska demokratins krav att de anställda inte skall ha större inflytande över de kommunala besluten än andra medborgare i kommunen har. Utskottet delar kommunförbundens uppfattning att det är otillfredsställande att kommunerna vid dessa avvägningar saknar tillräcklig vägledning genom att frågan om gränsdragningen mot den politiska demokratin blivit så dåligt belyst i förarbetena till medbestämmandelagen och lagen om offentlig anställning. Det är angeläget att denna fråga klaras ut, och utskottet har därför vid sina överväganden stannat för att frågan snarast bör utredas. Vid dessa överväganden har utskottet fäst stor vikt vid att de båda kommunförbundens styrelser enhälligt förordat en sådan utredning.

I sammanhanget bör uppmärksammas att nya arbetsrättskommittén (A 1976: 02) är i slutskedet av sitt arbete. Det material och de överväganden i frågan som kan komma att redovisas av den kommittén bör avvaktas, innan man tar ställning till den närmare inriktningen av det utredningsarbete som utskottet nu förordar.

Utskottet finner inte anledning att närmare gå in på de olika förslag som redovisas i motionerna. Dessa får prövas i det kommande utredningsarbetet. Det bör dock nämnas att arbetsdomstolen i sitt yttrande särskilt berört ett av uppslagen, nämligen tanken i motion 1430 att låta SHA-nämnden avgöra tvister om förhandlingsrätt och förhandlingsskyldighet. Domstolen har riktat avgörande invändningar mot denna tanke och utskottet ansluter sig till den ståndpunkten.

Regeringen bör underrättas om vad utskottet anförut med anledning av de nu aktuella motionerna 215 och 1430.

Till betänkandet AU 1981/82: 10 avgav de socialdemokratiska utskottsledamöterna samma reservationer som till betänkandet AU 4, där de menar

att utskottets yttrande i sin senare del bort ha följande lydelse (AU 1981/82: 4 s. 54).

Det är en princip i medbestämmandelagstiftningen att de offentliganställda skall så långt som möjligt ha samma rätt över sina anställnings- och arbetsförhållanden som de privatanställda. Den enighet som råder om att arbetstagarinflytandet måste vara underordnat den politiska demokratis krav tas i motionerna 215 och 1430 till intäkt för att man skall minska de offentliganställdas möjligheter till inflytande. Motionärerna vill nämligen begränsa deras förhandlingsrätt som enligt medbestämmandereformen förutsattes gälla utan andra inskränkningar än dem som finns på den privata sektorn.

— — —

Arbetstagarorganisationerna, som samfällt avvisat de båda motionsförslagen, har i sina yttranden hänvisat till det förra året träffade centrala medbestämmandeavtalet för kommuner och landsting. Det har också framkommit att det centrala avtalet ger utrymme för att i de lokala avtalen sörja för en smidig handläggning av medbestämmandefrågorna. Detta är den väg man bör gå vidare på för att undanröja oklarheter i den praktiska tillämpningen.

Däremot avvisar utskottet förslag som direkt syftar till att försämra de offentliganställdas genom medbestämmandereformen tillförsäkrade möjligheter till medinflytande. Motionerna 215 och 1430 avstyrks sålunda.

Riksdagen följde emellertid som framgått arbetsmarknadsutskottets majoritet (rskr 1981/82: 113).

2 Föredraganden

Min bedömning: Jag förordar att någon sådan utredning som riksdagen uttalar sig för inte företas f. n. Mitt ställningstagande har skett efter samråd med chefen för arbetsmarknadsdepartementet.

Bakgrund: För bedömningen av gränsdragningen mellan förhandlingsrätten och den politiska demokratin kan ledning hämtas från förarbetena till 1976 års arbetsrättsreform, särskilt motiven till lagen om offentlig anställning. Där betonas bl. a. att hänsynen till den politiska demokratin och till den offentliga verksamhetens uppgift att tjäna samhällsintresset kräver särskilda överväganden i fråga om arbetstagarnas inflytande (prop. 1975/76: 105 bil. 2 s. 150, jfr även InU 1975/76: 45 s. 55, 58). Sådana överväganden redovisas sedan, främst när det gäller förhandlingar om medbestämmandeavtal. Det skulle, sägs det sålunda i motiven, strida mot vår vedertagna demokratiska ordning — som den kommer till uttryck främst i regeringsformen resp. kommunallagstiftningen — 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.

I lagmotiven behandlas även frågan om vilken förhandlingsordning som

bör tillämpas inom den offentliga sektorn vid förhandlingar enligt 11 och 12 §§ medbestämmandelagen (prop. bil. 2 s. 173). Det pekas därvid på att de för denna sektor speciella beslutsformerna erbjuder vissa lagtekniska och praktiska problem i sammanhanget. Det kan således enligt propositionen av principiella skäl inte komma i fråga att införa ett förhandlingsförfarande direkt med regeringen eller som ett moment i riksdagsbehandlingen av en fråga. Samma principiella synpunkter sägs vara tillämpliga på beslutsfattandet i en kommuns politiska organ. Vidare anför föredraganden i propositionen.

Även om förhandlingar enligt 11 eller 12 § medbestämmandelagen således inte kan få förekomma direkt med de högsta politiska organen, torde de anställdas medverkan i sådana frågor i stället kunna förekomma i ett tidigare skede, när ärenden inför det politiska avgörandet förbereds av tjänstemän i regeringskansliet eller av olika kommunala myndigheter. Den för den offentliga sektorn vanligtvis mest lämpade ordningen i dessa situationer är att förhandlingar enligt 11 eller 12 § sker på den nivå, där underlaget för de politiska organens beslut slutligt arbetas fram. Det måste också vara av stort värde för de politiska organen att ett sådant ärende har beretts efter förhandling med företrädare för de anställda som berörs av beslutet i ärendet.

Nya arbetsrättskommittén: Den av arbetsmarknadsutskottet omnämnda nya arbetsrättskommittén (A 1976: 02) har den 17 december 1982 avlämnat sitt slutbetänkande (SOU 1982: 60) MBL i utveckling. Beträffande den offentliga sektorn finns där en översiktlig redogörelse för vissa rättsliga frågeställningar med anknytning till tillämpningen av medbestämmandelagen (s. 255–274).

Kommittén konstaterar bl. a. att det inte är lätt att mot bakgrund av förarbeten och rättspraxis på ett invändningsfritt sätt sammanfatta rättsläget. Det är emellertid enligt kommittén tydligt att ordningen för det politiska beslutsfattandet har åtminstone den inverkan på den offentlige arbetsgivarens förhandlingsskyldighet, att förhandlandet i princip skall vara ett *inslag* i beredningen av besluten och att den politiskt sammansatta beslutsinstansen sedan är fri att fatta det beslut som de politiska styrkeförhållandena föranleder. Vidare dras enligt vad kommittén konstaterar en gräns mellan beslut som fattas av det offentligrättsliga subjektet som sådant och beslut som fattas av en rent partipolitisk gruppering. Hur den gränsen skall dras är väl i allmänhet om inte alltid i praktiken någorlunda klart, sägs det. I övrigt kan det enligt kommittén i vissa fall vara svårt att dra den gräns mellan beredningsstadiet och beslutsfattandet som eftersträvas. Någon fullständigt entydig och klar sådan gräns kan sannolikt dock inte dras utan att man förändrar medbestämmanderätten i jämförelse med vad som gäller enligt hittills utvecklad praxis, menar kommittén. Beredningsstadiet som sådant styrs i större eller mindre utsträckning av politiska beslut, t. ex. genom att anvisningar ges för budgetberedningen, påpekas det. Att gränsdragningsproblemet som sådant är av så stor vikt, att man har skäl att överväga en förändring av den innebörden har i varje fall hittills inte visats, anser nya arbetsrättskommittén.

Kommittén för medbestämmandefrågor: Det kan också noteras att kommittén (Kn 1978: 02) för medbestämmandefrågor har avslutat sitt arbete genom att den 21 december 1982 avlämna betänkandet (SOU 1982: 56) Kommunal förvaltning och medbestämmanderätt.

I betänkandet lägger kommittén fram modeller till lösningar av hur en författningsreglering kan ske av vissa medbestämmandeformer för de kommunanställda, nämligen närvarorätt för personalföreträdare, facklig veto-rätt och facklig självbestämmanderätt. Modellerna tar sikte inte bara på kommuner och landstingskommuner utan också på kommunalförbund, församlingar, kyrkliga samfälligheter m. fl.

Mina överväganden: En rent juridisk analys i syfte enbart att söka fastställa omfattningen av kommunernas och landstingskommunernas för-handlings- och informationsskyldighet enligt lag och hittills utbildad rättslig praxis kan inte väntas ge särskilt mycket utöver vad som redan är känt. En sammanställning av det hittills ganska begränsade rättsliga materialet finns för övrigt i nya arbetsrättskommitténs betänkande. För att en utredningsinsats på området skall ha något berättigande måste krävas att den kan ge underlag för ett säkert bedömande inte bara av hur medbestämmandereglererna har verkat inom kommuner och landstingskommuner från den politiska demokratis synpunkt. Det gäller också att bedöma i vad mån det faktiskt har uppkommit problem som kan ge anledning till att på någon punkt eller mer allmänt sätta i fråga behovet av kompletteringar eller alternativ till den ordning som valdes genom 1976 års arbetsrättsreform.

Åtskilliga av de problem som man hittills har upplevt i det praktiska arbetet hos kommuner och landsting är helt säkert tillämpningsproblem som kan och bör lösas avtalsvägen eller direkt i tillämpningen. Parterna har ett gemensamt intresse av att finna former för utövandet av de anställdas medbestämmanderätt som gör arbetstagarinflytandet effektivt och meningsfullt utan att träda den politiska demokratin för nära.

Sedan centrala medbestämmandeavtal numera har träffats för de olika avtalsområdena inom den primär- och landstingskommunala sektorn, är utvecklingen på gång mot allt fler avtal även på lokal nivå, alltså mellan enskilda kommuner och landsting och deras fackliga motparter. Avtal har också i flera fall träffats om behandlingen av just sådana förhandlingsfrågor – främst förhandlingar om den kommunala budgeten – som har tilldragit sig särskild uppmärksamhet i debatten om medbestämmandet och den kommunala politiska demokratin.

Jag vill här också erinra om att nya arbetsrättskommittén enhälligt kom till den slutsatsen beträffande arbetsmarknaden i stort att det f. n. inte bör övervägas några förändringar i medbestämmandelagen. I stället bör enligt kommittén arbetsmarknadens parter få tillfälle att föra utvecklingen vidare genom avtal på grundval av de centrala medbestämmandeavtal som nume-

ra har träffats för alla viktigare områden av arbetsmarknaden (SOU 1982:60 s. 30).

Jag kommer naturligtvis att följa frågornas utveckling med största uppmärksamhet. Men det torde först om det skulle visa sig att avtalsvägen inte är framkomlig på det sätt som avsågs vid tillkomsten av medbestämmandelagen bli anledning att återvända till frågan om en särskild utredning om gränsdragningen mellan medbestämmandet för de kommunanställda på ena sidan och den politiska demokratin på den andra.

3 Hemställan

Jag hemställer att regeringen bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i det föregående om de kommunanställdas förhandlingsrätt.

4 Regeringens beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.