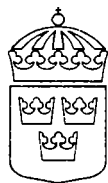


Arbetsmarknadsutskottets yttrande

1991/92:AU6y

Intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser



1991/92
AU6y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett arbetsmarknadsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1991/92:123 om slopande av intresserepresentation i vissa statliga myndigheters styrelser samt de med anledning av propositionen väckta motionerna 1991/92:K20 av Bo Finnkvist m.fl. (s.), K21 av Thage G Peterson m.fl. (s) och K22 av Harriet Colliander (nyd).

Regeringen föreslår att riksdagen skall godkänna att intresserepresentationen i vissa statliga myndigheters styrelser skall slopas i enlighet med vad som förordas i propositionen. Arbetsmarknadsutskottet yttrar sig över detta förslag och motionsyrkandena i vad avser myndigheterna på arbetsmarknadsområdet.

Bakgrund

Aktuella myndigheter

Med intresserepresentation avses här att representanter för arbetsmarknadens parter ingår som ledamöter i myndigheternas styrelser efter att ha nominerats till sina uppdrag av resp. huvudorganisation.

Av förteckningen över verksinstruktioner (motsvarande) på s. 11 i propositionen framgår att regeringsförslaget berör följande myndigheter på arbetsmarknadsområdet:

1. Arbetsmarknadsverket

AMS styrelse och personalansvarsnämnd, länsarbetsnämnderna (LAN) och arbetsförmedlingsnämnderna,

2. AMU-gruppen

(Centrala) AMU-styrelsen och (de regionala) AMU-myndigheternas styrelser,

3. Arbetarskyddsverket

Arbetarskyddsstyrelsen (ASS), arbetstidsnämnden och yrkesinspektionsnämnderna (YI),

5. Arbetsmiljöfonden (AMFO)

6. Arbetslivscentrum (ALC)

7. Arbetslivsfonden

Centrala fondstyrelsen och de regionala fondstyrelserna.

Partsrepresentationen i dessa myndigheter framgår av följande sammanställning:

Partssammansättning i verksstyrelser på arbetsmarknadsområdet

	AMS	LAN	AMU centralt	AMU regionalt	ALC	AMFO
Led. totalt	14	10	15	9	12	15
LO	3	2	3	2	2	3
TCO	2	1	2	1	1	2
SACO	1	1	1	-	1	1
SAF	3	2	2	1	1	3
Off. arb.givare	3	2	2	-	3	3

	ASS	YI	Arb.miljö- institutet	Arbetslivsfonden centralt	Arbetslivsfonden regionalt
Led. totalt	11	11	17	14	12
LO	2	3	2	2	2
TCO	1	1	1	1	1
SACO	1	1	1	1	1
SAF	2	2	2	2	2
Off. arb.givare	1	3	2	2	2

SAF:s framställning till regeringen

Det upplyses i propositionen att Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) i februari 1991 hemställt hos regeringen bl.a. att åtgärder vidtas för att ändra sammansättningen av statliga myndigheters styrelser så att SAF inte längre skall vara företräd i dessa styrelser. Vidare anmäls att SAF i skrivelsen angett ett antal myndighetsstyrelser, i vilka SAF inte skall företrädas fr.o.m. ingången av år 1992, samt att SAF inte heller har nominerat några styrelseledamöter till platser som skulle återbesättas den 1 januari 1992. Dessa platser är nu vakanta.

1986 års beslut om sammansättningen av AMS styrelse och länsarbetsnämnderna

Med anledning av proposition 1985/86:138 om arbetsmarknadsverkets ansvarsområde m.m. uttalade riksdagen på förslag av utskottet (AU14 s. 17) att det fanns mycket som talade för att sammansättningen av AMS styrelse borde avspegla den trepartssamverkan mellan staten samt

arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna som den svenska arbetsmarknadspolitiken så mycket är beroende av. Vidare uttalades att regeringen, såsom förutskickades i den då föreliggande propositionen, borde ha frihet att utforma styrelsens sammansättning utan bindning till tidigare riksdagsbeslut. Därmed åsyftades ett tidigare riksdagsuttalande om att jordbruksnäringen borde vara företrädd i styrelsen.

Uttalandena om AMS styrelse skulle också ha tillämpning på länsarbetsnämnderna.

1987 års verksledningsbeslut

I detta beslut (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226) angavs att det i centrala myndigheter förutom verkschefen normalt skulle finnas en lekmanastyrelse. När det gällde styrelsernas sammansättning anförde föredraganden, dåvarande civilminister Holmberg, som sin bedömning (prop. s. 92) att ledamöterna borde utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgifterna. Nomineringsförfarandet borde inte regleras, men regeringen borde då det är lämpligt använda sig av bl.a. riksdagspartiernas och intresseorganisationernas personkännedom och utse ledamöter efter deras förslag. I vissa speciella undantagsfall borde styrelserna sättas samman så att intressen balanseras.

Frågan om intresserepresentation utvecklades av föredraganden enligt följande (prop. s. 93):

Det ligger inget allmänt intresse i att eftersträva representativitet för olika grupper i samhället. Ledamöterna skall utses efter de personliga förutsättningarna att fylla uppgiften. Det ligger däremot i sakens natur att regeringen många gånger har anledning att använda sig av t.ex. intresseorganisationernas personkännedom och utnämna ledamöter på förslag av dessa, i förlitande på att nominerade personer har de nödvändiga kvalifikationerna. Men ledamöterna har alltid sitt uppdrag från regeringen.

Föredraganden fortsatte:

I vissa speciella undantagsfall, där det ligger stora fördelar i att intresseavvägningar och samförstånd kan uppnås på myndighetsnivån, finns emellertid skäl att sätta samman styrelserna så att intressena balanseras.

Jag vill således vad gäller arbetsmarknadsområdet slå vakt om den ordning som gäller i dag för främst arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen och AMU-styrelsen. Detta medför i och för sig en form av intresseavvägning, som skiljer sig från andra myndigheters, genom att regeringen lämnar delar av den beslutskompetens som myndigheten förfogar över öppna för överläggningar mellan dem som berörs. Men eljest skulle de oundvikliga intressekonflikterna inom myndigheternas verksamhetsområde ständigt föras till regeringsnivån för avgörande där. Trepartssamverkan på myndighetsnivån erbjuder i dessa speciella fall mycket stora fördelar både när det gäller möjlighet till förankring av beslut och när det gäller administrativ smidighet.

Som inledningsvis nämnts vill regeringen att riksdagen skall godkänna att riktlinjerna i 1987 års verksledningsbeslut skall upphävas till den del de förutsätter intresserepresentation. Förslaget innebär att arbetsmarknadsparternas rätt att nominera ledamöter i de ovan redovisade myndigheterna på arbetsmarknadsområdet kommer att upphöra. Som skäl härför anger regeringen sammanfattningsvis, att intresserepresentationen tjänar syftet att i de verksstyrelser det här gäller få till stånd en balansering av olika intressen. Principen om intresserepresentation med dess krav på balans, sägs det vidare, står och faller med att de berörda intresseorganen deltar i nomineringsförfarandet. SAF deltar inte längre i nomineringen. Därmed kan principen om intresserepresentation inte längre upprätthållas.

I propositionen sägs vidare att om riksdagen godkänner regeringens förslag är det en uppgift för regeringen att i fråga om de aktuella myndigheterna bestämma hur ledningen skall utformas med utgångspunkt i huvudprincipen för verksledningsbeslutet. Det innebär att regeringen kommer att ta ställning till huruvida myndigheterna skall vara enrådhetsverk eller ha styrelse eller rådgivande organ eller eventuellt kombinationer av de olika modellerna. Avslutningsvis framhålls att det är naturligt att myndigheter med omfattande verksamhet eller medelsförvaltning har en lekmanastyrelse.

Motionerna

Thage G Peterson m.fl. (s) yrkar i motion K21 avslag på proposition 123. Motionärerna anser att propositionen kan betecknas som ett rent beställningsverk av SAF. De bestrider att principen om intresserepresentation med dess krav på balans, såsom sägs i propositionen, står och faller med att de berörda intresseorganisationerna deltar i nomineringsförfarandet. Ledamöter som representerar det privata näringslivet kan utses utan förslag från SAF. Det skulle vara orimligt att SAF:s beslut att ensidigt dra sig tillbaka skulle leda till att också löntagarnas representation slopas. Det skulle i praktiken innebära att SAF kan avgöra om intresserepresentationen skall finnas kvar.

Motionärerna erinrar vidare om tillkomsten av den nya kommittén med uppgift att se över myndigheternas ledningsformer m.m. De frågor regeringen har tagit upp bör bedömas i sammanhang med att utredningen lämnat sina förslag.

Bo Finnkvist m.fl. (s) föreslår i motion K20 ett tillkännagivande till regeringen om att intresserepresentationen skall behållas i arbetslivscentrum och övriga myndigheter. Motionärerna framhåller den betydelse LO:s och övriga arbetsmarknadsparter medverkan i styrelsen har för forskningsarbetet på arbetslivscentrum.

Harriet Colliander (nyd) förordar i motion K22 att riksdagen skall begära att regeringen snarast återkommer till riksdagen med förslag om att avskaffa intresserepresentationen i myndigheters styrelser samt i domstolar och domstolsliknande organ.

Regeringen hävdar i den föreliggande propositionen att principen om intresserepresentation i de styrelser på arbetsmarknadsområdet som det här gäller inte längre kan upprätthållas. Utskottet anser att regeringen har fog för sin ståndpunkt i och med att SAF inte längre vill delta i nomineringen av styrelseledamöter. Vidare instämmer utskottet i regeringens slutsats att det därmed inte längre finns motiv för att undanta dessa styrelser från de regler för styrelsesammansättning som numera gäller inom statsförvaltningen i övrigt.

I den socialdemokratiska utskottsgruppsmotionen argumenteras för att intresserepresentationen skall finnas kvar. Motionärerna förutsätter därvid att ledamöter som skall företräda det privata näringslivet utses utan förslag från SAF. En sådan ordning skulle innebära för den privata arbetsmarknadens del att arbetstagarsidan i styrelserna representeras av ledamöter som företräder medlemskollektiven i LO, TCO och SACO, under det att det privata näringslivets företrädare inte längre representerar arbetsgivarkollektivet inom SAF utan verkar utifrån personliga mandat. Därmed uppnås för den betydelsefulla privata arbetsmarknaden uppenbarligen inte en intresseavvägning i det ovan redovisade verksledningsbeslutets mening. Det är dessutom tveksamt om den ordning motionärerna förespråkar tillgodoser kraven i de ILO-konventioner utskottet berör nedan.

Utskottet kan inte heller dela motionärernas uppfattning att arbetet inom den nyligen tillsatta kommittén för översyn av myndigheternas ledningsformer m.m. skulle vara ett hinder för att på kort sikt vidta åtgärder i den situation som uppstått genom SAF:s agerande.

Motionärernas allmänna synpunkter på värdet av att arbetsmarknadens parter medverkar i arbetet inom styrelserna för myndigheterna på arbetsmarknadsområdet kan utskottet däremot instämma i. Utskottet vill framhålla att vad ovan förordats inte innebär att dessa parter och den sakkunskap de representerar i fortsättningen uteslängs från detta arbete. Man får utgå från att myndigheterna på arbetsmarknadsområdet även i fortsättningen kommer att ha lekmannastyrelser. När dessa styrelser skall tillsättas med ledamöter som har de personliga förutsättningar som behövs för att fullgöra uppdraget ligger det enligt utskottets mening i sakens natur att regeringen utnyttjar bl.a. den personkännedom som finns inom organisationerna på arbetsmarknaden — jfr de tidigare refererade uttalandena i proposition 1986/87:99 s. 93. Men ledamöterna har, som också framhölls i samma proposition, "alltid sitt uppdrag från regeringen".

Dessutom finns, som påpekas i den nu aktuella propositionen 123, möjlighet att i stället till verksledningarna knyta rådgivande organ eller referensgrupper, i vilka arbetsmarknadsparterna blir företrädade. Med en sådan anordning uppfylls Sveriges åtaganden enligt den i propositionen nämnda ILO-konventionen nr 88 om samverkan med representanter för arbetsgivare och arbetstagare vid den offentliga arbetsförmedlingens organiserande och verksamhet m.m. I denna konvention förutsätts att det för det angivna syftet finns rådgivande nämnder. Om

intresserepresentationen i dessa nämnder heter det i konventionen att "arbetsgivarnas och arbetarnas" representanter skall "utses till lika antal efter samråd med de representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna där sådana finnes".

Utskottet vill påpeka att man i detta sammanhang har att beakta även ILO-konventionen nr 150 om arbetsmarknadsförvaltning (se prop. 1978/79:148, AU35, rskr. 305). Enligt artikel 5 i denna konvention förutsätts att samråd, samarbete och förhandlingar sker mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och "de mest representativa arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna". I denna konvention är kravet på att organisationerna skall vara företrädade inte undantagslöst. Alternativt kan nämligen "då så är lämpligt" den avsedda samverkan ske med "representanter för arbetsgivare och arbetstagare".

Det särskilda undantag för arbetslivscentrum som förordas i motion K20 är enligt utskottets uppfattning inte motiverat.

Vad ovan anförts innebär sammanfattningsvis att utskottet inte har någon invändning mot att regeringen får det godkännande som begärs i proposition 123 när det gäller de myndigheter på arbetsmarknadsområdet som utskottet här yttrar sig om samt att motionerna K20 och K21 avstyrks.

Avslutningsvis har utskottet att yttra sig över motion K22 (nyd) och det riksdagsinitiativ som där förordas för att helt avskaffa intresserepresentationen i statliga myndigheter, domstolar och domstolsliknande organ.

I början av detta yttrande har utskottet räknat upp de myndigheter på arbetsmarknadsområdet som omfattas av förslaget i proposition 123. Utöver dessa myndigheter berör motionen inom samma område även arbetsdomstolen, statens nämnd för arbetstagares uppfinningar, nämnden för styrelserepresentationsfrågor och jämställdhetsnämnden. Dessutom kan nämnas att ILO-kommittén och delegationen för hybrid-DNA-frågor har partsrepresentation.

Utskottet noterar att domstolarnas organisation för närvarande ses över inom justitiedepartementet "utifrån ett brett perspektiv" (se prop. 1991/92:100 bil. 3 s. 9). Översynen sägs omfatta även specialdomstolarna. Frågan om intresserepresentation i vissa domstolsliknande eller rättstillämpande organ ingår i den förutnämnda nya kommitténs uppdrag att överväga. Med hänvisning härtill anser utskottet för sin del, att det inte finns skäl att föreslå någon åtgärd med anledning av motionen.

Stockholm den 7 maj 1992

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

Ingela Thalén

(m), Sten Östlund (s), Harald Bergström (kds), Laila Strid-Jansson (nyd), Monica Öhman (s), Isa Halvarsson (fp), Johnny Ahlqvist (s), Kent Olsson (m), Berit Andnor (s) och Sigge Godin (fp).

1991/92:AU6y

Från Vänsterpartiet, som inte företräds av någon ordinarie ledamot i utskottet, har suppleanten Karl-Erik Persson (v) närvarit vid den slutliga behandlingen av ärendet.

Avvikande meningar

1. Godkännande av att intresserepresentationen slopas i vissa myndigheter

Ingela Thalén, Kjell Nilsson, Lahja Exner, Sten Östlund, Monica Öhman, Johnny Ahlqvist och Berit Andnor (alla s) anser att den del av arbetsmarknadsutskottets yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som börjar med "Regeringen hävdar" och slutar med "K21 avstyrks" bort ha följande lydelse:

Regeringen hävdar att principen om intresserepresentation i styrelser på arbetsmarknadsområdet inte längre kan upprätthållas i och med att SAF inte längre vill delta i nomineringen av styrelseledamöter. Utskottet kan inte ansluta sig till denna uppfattning. Inte heller kan utskottet godta regeringens slutsats att det inte längre finns motiv för att undanta dessa styrelser från de allmänna riktlinjer som gäller för sammansättningen av styrelser inom statsförvaltningen.

Enligt utskottets mening måste propositionen betecknas som ett rent beställningsverk från SAF. I en framställning förra året till den dåvarande regeringen angav SAF som sin uppfattning att intresseorganisationer inte bör representeras i beslutande myndighetsstyrelser utan enbart ha rådgivande funktion. SAF vill inte längre vara representerad i beslutande organ och fullföljer denna ståndpunkt med att underlåta att nominera styrelseledamöter till platser som skulle återbesättas den 1 januari 1992. Av detta agerande från SAF:s sida följer med regeringens synsätt att principen om intresserepresentation med krav på balans mellan olika intressegrupper inte längre kan upprätthållas. Utskottet har som nämnts en annan mening.

Det är i och för sig riktigt att det har varit en strävan att få en intresserepresentation som är balanserad mellan arbetsmarknadens parter. När nu en part inte längre vill vara representerad kan detta inte rimligen anföras som motiv för att slopa representationen också för övriga parter och därmed låta SAF ensam avgöra om intresserepresentationen skall vara kvar. Det är av stort värde att arbetsmarknadens parter också i fortsättningen kan nominera ledamöter i styrelserna på arbetsmarknadsområdet. Ledamöter som representerar det privata näringslivet kan utses utan SAF:s medverkan.

I propositionen anges som en mer allmän motivering till förslagen att en intresserepresentation i beslutande organ kan leda till diffusa ansvarsförhållanden och en oklar rollfördelning mellan myndigheter och intresseorganisationer. Det sägs vidare att myndigheternas verksamhet kan komma att utvecklas i korporativ riktning, och det tilläggs att detta säkerligen inte var avsett med 1987 års verksledningsbeslut.

Med anledning härav bör påpekas att intresserepresentation har funnits i exempelvis AMS och arbetarskyddsstyrelsen alltsedan dessa myndigheter inrättades i slutet av 1940-talet. Det är alltså fråga om en partssamverkan som har pågått under decennier, och utskottet vill bestämt bestrida att den skulle motivera farhågor av de i propositionen nämnda slagen. Det är tvärtom utskottets övertygelse att denna partssamverkan har varit och förblir av stor betydelse vid det praktiska genomförandet av den svenska arbetsmarknads- och arbetslivspolitik.

Utöver de ovan anförda principiella invändningarna mot regeringens förslag kan hänvisas till den kommitté som regeringen nyligen har tillsatt för översyn av myndigheternas ledningsformer m.m., vari enligt direktiven även ingår frågan om intresserepresentation. Förslag med den inriktning regeringen har aktualiserat i den föreliggande propositionen bör lämpligen bedömas i sammanhang med övervägandena kring de förslag kommittén kommer att avge.

Av vad utskottet ovan uttalat följer att utskottet kan ge sin anslutning till vad som anförts och yrkats i den socialdemokratiska utskottsgruppsmotionen K21 och i sak också till förslagen i motion K20 (s). Utskottets sammanfattande bedömning blir därmed att utskottet för sin del anser att riksdagen med bifall till motion K21 och med anledning av motion K20 bör avslå proposition 1991/92:123 i nu behandlade delar.

2. Åtgärder för att helt avskaffa intresserepresentation i myndigheter, domstolar m.m.

Laila Strid-Jansson (nyd) anser att den del av utskottets yttrande i avsnittet Utskottets överväganden som börjar med "Utskottet noterar" och slutar med "av motionen" bort ha följande lydelse:

Med regeringens förslag att slopa intresserepresentationen i styrelserna för ett antal myndigheter på arbetsmarknadsområdet och i socialförsäkringsnämnderna har tagits i och för sig betydelsefulla steg i riktning mot att bryta upp det korporativistiska samhälle som har utvecklats i Sverige. Det är också positivt att regeringen har tillsatt en kommitté som skall se över myndigheternas ledningsformer m.m.

Riksdagen bör driva på denna utveckling genom att i enlighet med yrkandet i motion K22 (nyd) i ett uttalande till regeringen understryka betydelsen av att intresserepresentationen avskaffas helt i myndigheternas styrelser, i domstolar eller i domstolsliknande organ, såvida inte representationen i enstaka fall bedöms vara oundgängligen nödvändig för verksamhetens bedrivande. Samtidigt bör för regeringen framhållas det angelägna i att förslag med denna inriktning snarast läggs fram för riksdagen.